REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
Câmara dos Deputados
COLEÇÃO
João Camilo de Oliveira Torres
A Formação do Federalismo no Brasil

COLEÇÃO
João Camilo de Oliveira Torres

A Formação do Federalismo no Brasil

Câmara dos
Deputados

COLEÇÃO
**João Camilo
de Oliveira Torres**

A Formação do Federalismo no Brasil

Centro de Documentação e Informação
Edições Câmara
Brasília | 2017

CÂMARA DOS DEPUTADOS

DIRETORIA LEGISLATIVA
Diretor Afrísio de Souza Vieira Lima Filho

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO
Diretor André Freire da Silva

COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA DOS DEPUTADOS
Diretora Ana Lígia Mendes

Projeto gráfico e capa Mariana Rausch Chuquer
Diagramação Leandro Sacramento
Preparação Sandra Serra, Luzimar Paiva e Ana Cláudia Oliveira
Revisão Mariana Coelho e Danielle Ribeiro

O texto desta edição foi baseado no da 1ª edição da Companhia Editora Nacional de 1961.

Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação – Cedi
Coordenação Edições Câmara – Coedi
Anexo II – Praça dos Três Poderes
Brasília (DF) – CEP 70160-900
Telefone: (61) 3216-5809
editora@camara.leg.br

COLEÇÃO
João Camilo de Oliveira Torres
n. 4 PDF

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

Torres, João Camilo de Oliveira, 1915-1973.
A formação do federalismo no Brasil [recurso eletrônico] / João Camilo de Oliveira Torres. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017. – (Coleção João Camilo de Oliveira Torres; n. 4 PDF)

Versão PDF.
Modo de acesso: livraria.camara.leg.br
Disponível, também, em formato impresso.
ISBN 978-85-402-0661-8

1.Federalismo, Brasil. 2. Federação, Brasil, Império (1822-1889). 3.Nacionalismo, Brasil. I. Título II. Série

CDU 342.24(81)

ISBN 978-85-402-0660-1 (papel) ISBN 978-85-402-0661-8 (PDF)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

A arte da política dificilmente pode ser captada, em sua plenitude, se não levarmos em consideração elementos que passam despercebidos no nosso cotidiano. Apenas com o tempo, mediante reflexão madura e desapaixonada, torna-se possível vislumbrar o panorama em que os protagonistas políticos se inseriam, os limites a que se achavam submetidos e os objetivos que almejavam quando de suas decisões.

É justamente por reconhecer essa realidade que a Câmara dos Deputados procura trazer à luz estudos que tenham como objeto precípuo de análise nossa identidade nacional.

João Camilo de Oliveira Torres foi um original e dedicado estudioso dos problemas institucionais brasileiros. Suas reflexões, vastas e profundas, materializaram-se em extensa bibliografia. Com o lançamento da coleção "João Camilo de Oliveira Torres", a Edições Câmara busca resgatar esse pensador e facilitar o acesso a suas obras.

Deputado Rodrigo Maia

Presidente da Câmara dos Deputados

PREFÁCIO

João Camilo de Oliveira Torres:
um brasileiro e um Brasil a ser contado.

Com a reedição da coleção João Camilo de Oliveira Torres, a Câmara dos Deputados dá início a sua linha editorial "Legado", por meio da qual pretende oferecer ao público, entre outros temas relevantes, obras fundamentais à compreensão de nossa identidade nacional.

João Camilo de Oliveira Torres foi um verdadeiro gigante do pensamento brasileiro. Escritor, historiador e jornalista, procurou entender o Brasil – mais especificamente o Estado brasileiro – a partir de suas origens, seguindo sua evolução ao longo do tempo. Nasceu em 31 de julho de 1915 na cidade de Itabira-MG. Diplomou-se em filosofia pela Universidade do Brasil e começou a escrever para jornais em 1937. Foi professor de filosofia moral e de história do Brasil em diversas universidades mineiras. Pertenceu à Academia Mineira de Letras e ao Instituto Histórico e Geográfico de Minas Gerais e, em 1959, foi eleito membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Faleceu em sua mesa de trabalho, no gabinete da Superintendência Regional do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em Minas Gerais, no ano de 1973, vítima de colapso cardíaco.

Ao longo de sua carreira historiográfica, João Camilo de Oliveira Torres idealizou aquilo que seria sua História das Ideias Políticas no Brasil, composta de doze títulos. Apesar de não ter sido concluída, a obra é, sem dúvida, sua maior contribuição ao pensamento político brasileiro. *A democracia coroada: teoria política do Império do Brasil*, por exemplo, recebeu os prêmios "Cidade de Belo Horizonte", em 1952, e "Joaquim Nabuco", da Academia Brasileira de Letras, em 1958.

É com o objetivo de resgatar a obra desse pensador singular que a Edições Câmara, consciente de seu papel na promoção e difusão do patrimônio cultural do Brasil e de suas instituições, lança a presente coleção. Que esta seja uma grande contribuição

para a formação da sociedade brasileira e para seu reencontro com as origens de nossa identidade nacional.

Evandro Gussi
Deputado Federal

A Formação do Federalismo no Brasil

A Mário Casassanta e João de Scantimburgo

Há reis que ordenam multidão de leis, das quais se não colhe outro fruto, senão viverem os bons em cerco, que não hão mister leis, e os maus terem mais leis que desprezar. Isto é atar as mãos aos bons, e soltá-las aos maus.

DOM FREI AMADOR DE ARRAIS

Portanto é necessário que a autoridade suprema do Estado entregue a associações menores e inferiores o despacho dos negócios, e cuidados de menor importância, pelos quais ela, de resto, ficaria mais do que nunca distraída; e então poderá ela desempenhar, com mais liberdade e eficácia, as partes que lhe pertencem exclusivamente, por que só ela as pode cumprir; isto é, as partes de direção, de vigilância, de estímulo, de repressão, segundo os casos e as necessidades (...) Quanto mais perfeitamente for mantida a ordem hierárquica entre as diversas associações (...) tanto mais forte se tornará a autoridade de poder social e conseguintemente também mais feliz e mais próspera a condição do mesmo Estado.

PIO XI – ENCÍCLICA QUADRAGESIMO ANNO

INTRODUÇÃO

Na elaboração do volume sobre a democracia coroada achamo--nos diante de um problema efetivamente angustiante: teria o Império do Brasil uma estrutura federal? Esta dúvida forçou-nos a rever inúmeras vezes as páginas que dedicamos ao assunto, sem que chegássemos a uma conclusão definitiva, que esta exigiria uma revisão completa do tema, o que não era possível dentro dos estreitos limites daquele volume.

O problema, aparentemente, não existe, pois é ponto pacífico, sempre o foi, aliás, possuir o Império do Brasil uma estrutura jurídica unitária. Se, todavia, aprofundarmos com certa intensidade a análise da organização das províncias, veremos que estas apresentavam uma ambiguidade deveras desconcertante, pois, como observou o visconde de Ouro Preto em seu relatório sobre a organização das províncias, estas eram, simultaneamente, órgãos do Estado brasileiro e entidades autônomas. Do ponto de vista puramente legal, temos o reconhecimento de sua existência pelo artigo segundo da Constituição, dispositivo constitucional que aborrecia consideravelmente o marquês de São Vicente, tão ortodoxo em seu unitarismo, e não podemos deixar de reconhecer que o Ato Adicional deu às províncias uma situação jurídica perfeitamente caracterizada.

E, se recuarmos o nosso estudo até dias anteriores, veremos que o movimento da Independência assumiu características singulares. Uma análise dos documentos contemporâneos mostra-nos que o objetivo não era, exatamente, a separação entre o Brasil e Portugal, mas a conservação do *status* de reino e a unidade nacional. O romantismo de muitos de nossos historiadores e oradores de comícios sempre colaborou para que os sentimentos de brasileiros modernos fossem atribuídos aos homens dos decisivos anos de 1821-1822. Um levantamento completo da situação revela-nos esta coisa muito simples: os brasileiros – e isto pode ser lido tanto em Hipólito José da Costa como no visconde de Caeté, tão distantes no espaço como nas ideias, não pleiteavam senão isto: o Reino do Brasil gozaria, para sempre, das liberdades e direitos que D. João VI lhe outorgara ao elevá-lo a uma situação de paridade jurídica para

com a antiga sede da Monarquia. Era, obviamente, o ponto de vista do velho rei e de D. Pedro. Sonhavam todos com uma forma política semelhante às dos domínios britânicos.

As Cortes de Lisboa, porém, dominadas por um ódio insensato ao Brasil e a D. João VI, confundindo seu quase republicanismo com uma violenta hostilidade à província americana que abrigara e defendera o rei, deliberou não somente anular a elevação do Brasil a reino, como, também, destruí-lo fisicamente, dividindo-o em governos autônomos. Pretendiam, com isto, retornar o Brasil ao estilo de administração que possuía quando não passava de um conjunto de feitorias no litoral de um continente coberto de florestas povoadas por hordas selvagens. Ora, o Brasil, àquele tempo, já era uma nação rica e culta. O reacionarismo dos deputados às Cortes de Lisboa possuía, porém, uma base real no Brasil: às províncias do Norte, por muito afastadas do Rio, não repugnava uma subordinação a Lisboa, de preferência à Guanabara. De qualquer modo, o Brasil, principalmente então, era um "arquipélago de culturas", nenhum laço de qualquer natureza ligando as províncias umas às outras. E, se havia uma contiguidade de "chão" entre o Rio e São Luís, esta era mais um obstáculo do que uma ligação – como, em tempos de transportes terrestres primitivos, esperar uma ligação permanente pelo interior? E por mar, havia a inflexão do continente, e o regime desfavorável dos ventos a tornar a navegação entre o Sul e o Norte quase impossível, como já lembrava Vieira.

As três províncias do Centro, Rio, São Paulo e Minas, devidamente consultadas, reuniram-se em torno do príncipe regente e formaram um bloco que deu ao governo do Rio a base necessária para reconquistar o resto do país.

Ora, se as províncias brasileiras comportaram-se de maneira autônoma, umas apoiando a união com o Rio e a consequente separação com Lisboa, outras preferindo sujeitar-se ao Congresso reunido em Portugal a aceitar a autoridade do príncipe regente, se houve o perigo e a possibilidade de uma separação do território hoje brasileiro em entidades separadas, que, com o tempo, se tornariam independentes e soberanas, não fugiríamos à verdade se disséssemos que as províncias reuniram-se em torno de D. Pedro I, para fazer a Independência. Umas, livremente, outras pela força. Ora, entidades que se agrupam, entidades que, antes, estavam, ou

podiam estar, separadas, eis um caso de federação dentro dos mais famosos estilos.

De tudo isto, há que se concluir uma coisa: havia, além da estrutura jurídica unitária do Império, um elemento sociológico de caráter plural, que se revelava em muitos movimentos e aspirações que se diziam "federais", e cuja raiz última, perfeitamente visível, era o reconhecimento de que havia uma vocação própria nas províncias com nítidas aspirações ao ar e à luz. Trata-se de um dado sociológico, a que o artigo segundo da Constituição do Império dava reconhecimento jurídico pleno, o de que as províncias brasileiras "existiam", como realidade palpitante e viva, no coração dos homens, pouco importando o que diziam os textos frios das leis. E não é significativo o fato de que o Ato Adicional, ao fixar a eleição do regente único pelo processo de chapas de dois nomes, vedasse o sufrágio em dois comprovincianos? O legislador sentiu, logo, a existência de um patriotismo local, que podia ser funesto e que convinha controlar.

Este sentimento de amor à província contrastava com as grandes aspirações de unidade nacional dos homens da Independência, do Regresso e da ação unificadora do Conselho de Estado ao longo do reinado de D. Pedro II. Fora uma obra gloriosa e difícil – o Brasil tornara-se uma das mais extensas nações do planeta. As províncias, porém, reclamavam a sua parte de liberdade e de luz e tão forte era este sentimento que muitos chegavam ao exagero de combater o movimento da Independência por ser uma vitória do princípio de união sobre o princípio de autonomia, uma solução monárquica, por várias razões contra o republicanismo quase completo das Cortes de Lisboa. Melhor conhecessem a história da fundação do Império e menos fortes fossem os sentimentos antiportugueses naqueles tempos e veríamos muitos dos republicanos e federalistas defendendo o soberano Congresso de Lisboa contra o príncipe regente do Reino do Brasil. Pois, enquanto aquela era uma assembleia contra um rei e uma assembleia que defendia governos autônomos para o Brasil, este era um príncipe contra uma assembleia e um príncipe que defendia a necessidade de um só governo para o Brasil.

Esses sentimentos viriam, afinal, oferecer aos movimentos contrários ao Império uma base real de sustentação – a ideologia federalista, que, por fim, desaguaria na Revolução de 1889.

O século XX veria novas modalidades de enquadramento do tema, um dos raros problemas ideológicos defendidos nos debates acerca de organização política do país na presente centúria.

Destas observações concluímos pela existência de uma ideologia federalista, com influência real em nossa vida, cujo estudo seria de interesse igual ao que havíamos dedicado ao positivismo e ao constitucionalismo do Império. E com isto nasceu a ideia do terceiro livro da série iniciada por *O positivismo no Brasil*, continuada por *A democracia coroada* e, agora, a ter seguimento com este.

O plano adotado nesta monografia é simples: uma tentativa de análise do nome e do conceito de federação, assim como da presença do debate entre nós, quando se cogitava de implantar semelhante forma de Estado; uma apreciação da experiência do Império; estudo da organização do regime de 1891, assim como as fases principais de seu desenvolvimento, relacionadas com o nosso tema; uma apresentação do estado atual da questão e uma vista de olhos sobre alguns problemas contemporâneos referentes ao que os tratadistas denominam a "crise da federação".

Para o estudo das experiências de organização do governo local, demos preferência ao estudo de problemas de Minas Gerais, que tomamos como exemplo e amostra, não somente por mais conhecidos por nós e a respeito dos quais temos pesquisas próprias, mas, também, por ser, de certo modo, uma das províncias típicas do Brasil, cuja situação não se apresenta demasiado distante dos pontos extremos.

Sendo obra de história das ideias, adotamos, em linhas gerais, o método e a orientação dos trabalhos que a precederam. Cuidamos, unicamente, de tomar o federalismo como sendo uma ideologia e acompanhamos as idas e vindas de sua história. Como nos demais livros, estamos diante de uma obra de história e de história das ideias políticas, com algumas incursões no campo econômico-financeiro por força de circunstâncias do tema. Repetindo a advertência do ensaio anterior – não é um estudo de direito constitucional e os problemas jurídicos, nos raros casos em que aqui compareceram, nós os estudamos como questões políticas, à luz da ciência política, evitando, cuidadosamente, o debate jurídico. Aliás, seria inútil uma análise da federação, como existe entre nós, do ponto de vista jurídico. Temos excelentes tratados de direito constitucional.

*

Assim, com um terceiro volume, prossegue a nossa *História das ideias políticas no Brasil*, série que se iniciará com um volume sobre *O pensamento político do Reino Unido* (Cairu e Silvestre Pinheiro) e prosseguirá com estudos sobre *O presidencialismo no Brasil*, sobre *O pensamento político de Oliveira Viana*, sobre *Os primórdios do socialismo no Brasil*, sobre *O renascimento católico*, etc.

Belo Horizonte, 16 de março (Domingo *Laetare*) de 1958.

J. C. O. T.

CAPÍTULO I
UM NOME E DOIS SIGNIFICADOS

Decreta o artigo 1º da Constituição de 1946 que o Brasil é uma federação, fato que não constitui propriamente surpresa, pois todos sabemos que o Brasil é uma federação, tanto que usamos dizer a "União" quando nos referimos ao conjunto dos poderes da nação brasileira. Trata-se, pois, de um dado fundamental, de um ponto de partida, de um postulado, da premissa maior sobre a qual se eleva todo o edifício constitucional e legal do país. Daí ser conveniente apurar o significado exato de tal palavra, que se refere a uma instituição que, segundo dispõe o penúltimo artigo da Carta, não pode ser objeto, conjuntamente com a República, de qualquer deliberação revisionista. Exigência um tanto desnecessária e a seu modo cômica: se alterarmos a Constituição para mudar a forma do governo, o regime ou a forma do Estado, não a estaremos emendando, e, sim, fazendo de novo, outra, totalmente diversa... E não se mudam regimes emendando, mas sim substituindo a constituição. Aliás, sabiamente, a nossa, como as demais, não proíbe que se faça outra, de novo.

Dada a importância, então, da "federação", cuidaremos de procurar, sem opiniões prévias, numa pesquisa lisamente fenomenológica, o significado, o sentido e a natureza desta instituição básica no direito brasileiro vigente.

1. O que dizem os dicionários

O primeiro gesto de uma pessoa que deseja saber o significado de uma palavra é recorrer aos dicionários. No nosso caso, a resposta é por assim dizer unânime.

O venerando Morais e Silva (edição fac-similar) dá:

> *Federado* – adj. confederado.
>
> *Confederado* – p. pass. de confederar.
>
> *Confederar* – v. at. fazer que duas ou mais potências se confederem, entrem em confederação, com pactos e alianças.

> *Confederação* – s. f. união de príncipes, ou estados, ou cidades, para algum fim comum, de paz ou guerra.

Um recente e abalizado – Laudelino Freire, *Grande e novíssimo dicionário da língua portuguesa*:

> *Federação* – s. f. Lat. *federatio, foederationem*. União política entre nações ou estados. // 2. Aliança. // 3. Associação.
>
> *Federalismo* – s. m. De *Federal* + *ismo*. Forma de governo que consiste na reunião de vários estados numa só nação, conservando eles autonomia fora dos negócios de interesse comum.
>
> *Federar* – v. tr. d. (Latim, *foederare*) – Reunir em federação, confederar.

Simões da Fonseca (*Novo dicionário*) dá definições análogas:

> *Federação* – s. f. União de estados; aliança. Na federação os estados são autônomos; na confederação, soberanos.
>
> *Federar* – v. a. e v. r. Unir por meio de federalismo. Confederar.

Francisco Fernandes, em seu *Dicionário de sinônimos e antônimos*, dá os seguintes sinônimos de federação:

> Confederação, aliança, união, associação, sociedade.

Caldas Aulete apresenta as seguintes definições:

> *Federação* – s. f. Confederação, aliança de vários estados ou potências unidas pelo federalismo. // Associação, sociedade.
>
> *Federar* – v. trans. Confederar, unir por meio do federalismo.
>
> *Federalismo* – s. m. Sistema de governo que consiste na reunião de vários estados em um só corpo de nação, conservando cada um deles a sua autonomia em tudo que não afete os interesses gerais.

Um popular léxico moderno – o *Pequeno dicionário brasileiro da língua portuguesa*, diz o seguinte:

> *Federação* – s. f. União política entre nações e estados; associação, aliança.
>
> *Federalismo* – s. m. Forma de governo pela qual diversos estados se reúnem numa só nação, conservando eles autonomia, fora dos negócios de interesse comum.

> *Federar* – v. t. Reunir em federação; confederar.

Por fim, um clássico ilustre, Domingos Vieira:

> *Federação* – s. f. (Do latim *foederationem*) – Confederação, aliança, reunião de confederados.
>
> *Federar* – (Do latim *foederare*) – Confederar.
>
> *Federativo* – adj. (do latim *foederatus*, com sufixo *ivo*): que pertence à federação ou confederação. – Sistema federativo: sistema político em que muitos estados vizinhos se reúnem em corpo de nação, conservando cada um seu governo próprio e a sua independência para tudo quanto não diga respeito aos interesses comuns. Foi adotado na antiguidade pela Lícia, Etólia e Acaia, e, entre os modernos, pela Suíça e pela União Americana, etc. A necessidade em que os pequenos estados se acharam de se unirem para fundar, ou defender a sua liberdade, foi que deu origem ao sistema federativo.

2. A federação outorgada

Vemos, daí, que federação é sinônimo de associação de partes. Ora, sendo o Brasil uma federação, surgiu da associação de entidades, outrora separadas? Estas partes que se "reuniram", e sabemos do próprio texto da Constituição, gozam hoje do predicamento de estados, estavam, mesmo, separadas?

Diz a História que a federação foi instituída no Brasil pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, que implantou "provisoriamente" a federação e a República. Estavam, afinal, as antigas províncias separadas, agrupando-se na histórica manhã de novembro? Não, absolutamente não. Eram órgãos de um Império unitário (lemos nos livros) e souberam da sua "federação" por telegrama.

Felisbelo Freire, ainda um clássico da história das origens da República, bem informado e de convicções entusiasticamente republicanistas, ao estudar o decreto de 4 de outubro de 1890, que fixa as normas da organização dos estados, diz:

> Por este decreto vê-se que o governo provisório constituiu-se como um colaborador da organização estadual, traçando linhas gerais que ela devia respeitar. Assim, determinou a convocação das assembleias legislativas, marcando-lhes data

para eleição, abertura e duração; revestiu-as de caráter constituinte; estabeleceu o princípio da divisão do ramo legislativo que os estados quisessem adotar; deu feição de legislaturas ordinárias às assembleias constituintes; prescreveu as condições de elegibilidade, de acordo com os princípios da Constituição Federal, e o processo eleitoral para o sufrágio da Constituinte, e, finalmente, investiu os governadores da atribuição de decretarem e promulgarem as Constituições, para serem submetidas à aprovação das Constituintes.

Eis aí funções soberanas que deviam ser delegadas pelo povo dos estados, em vez de sê-lo pelo governo provisório.

Depois de justificar a situação, alegando que o governo provisório "era o depositário da soberania e o órgão da lei e da autoridade", prossegue Felisbelo Freire:

Aos estados não ficou nenhuma parcela de soberania senão para cumprirem as funções que estavam prescritas no decreto de 4 de outubro. Ela limitou-se à eleição dos membros da Constituinte. A própria Constituição foi decretada pelos governadores, ficando às assembleias a atribuição de modificá-las, alterá-las...[1]

Rui Barbosa dirá em frase lapidar:

"Tivemos União antes de ter estados, tivemos o todo antes das partes, a reunião das coisas reunidas..." Quer dizer que, historicamente, a federação foi adotada no Brasil, por uma ordem do poder central, num movimento feito sem qualquer participação das províncias, que ignoravam o fato de andarem algumas pessoas procurando mudar o regime político brasileiro. Estamos, pois, em presença de uma situação verdadeiramente incômoda – se federação quer dizer, conforme os dicionários, associação de entidades separadas, como adotamos tal regime através de um ato discricionário do poder central? Mais singular se nos apresenta a situação, ao lermos a forma jurídica do ato, o artigo 1º da Carta de 1891, redigido diretamente pelo conselheiro Rui Barbosa, que adotara a República por achar que a Monarquia não faria a federação:

Art. 1º A nação brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889 e constitui-se por união perpétua

> e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Ao que comenta Pedro Calmon:

> Ao artigo 1º deu Rui Barbosa a forma, que prevaleceu, declarando constituir-se a "República Federativa" por "união perpétua e indissolúvel entre as suas antigas províncias."
>
> Assim, à americana, concebia ele esse sistema, pretendendo repousá-lo sobre a presunção da vontade ou do voto das antigas províncias, ligadas indissolúvel e perpetuamente pelo vínculo federativo. O que podia parecer ênfase de linguagem era, antes de tudo, a sua ortodoxia político-jurídica. Partia, metodicamente, do conceito de autonomia originária nos estados federados, para chegar à síntese da República ou União por eles formada sem possibilidade de desvencilhamento ou secessão.
>
> Argumentar-se-ia que o fato da coligação interestadual instituidora do regime carecia de realidade histórica; que não houvera o momento pré-nacional – como acontecera na América inglesa – em que se convencionara tal consolidação; nem era possível iludir o caráter hierárquico, ou vertical, da revolução republicana, feita do alto pelo Exército, e a que aderiram, sem voz no caso, as províncias agora denominadas Estados Unidos do Brasil.
>
> Mas, para o esquema que tinha em mente, que era o de doar à nação uma Carta calcada nos princípios norte-americanos, a Rui Barbosa pareceu indispensável aquela declaração dogmática e prévia, que, de jacto, habilitava as províncias com os poderes políticos que têm nas federações do tipo *yankee* e dissolvia a centralização de índole monárquica.[2]

Este trecho de Pedro Calmon fixa lapidarmente o pensamento de Rui e a jurisprudência oficial, que encontramos se não em todos os tratados de direito constitucional, pelo menos na maioria: as nossas instituições devem ser interpretadas como se províncias antes separadas houvessem adotado a forma de União dentro dos estilos norte-americanos. É "como se fora" assim. E com isto volvemos ao início, ao significado dos dicionários – "federação" quer dizer associação. Os Estados Unidos do Brasil surgiram da união indissolúvel das antigas províncias. Que estivessem previamente unidas ou separadas, era de resto secundário, se a concepção grandiosa da

federação pressupunha, como base de raciocínio, que as províncias estavam, anteriormente, separadas... Não importava o fato histórico, mas a fórmula.

3. "Tivemos união..."

Não era possível, porém, supor, como ponto de partida de um regime, uma ficção. A realidade tem as suas leis. Vamos encontrar o conselheiro Rui Barbosa, no único discurso importante que proferiu na Constituinte, defendendo a existência da nação brasileira como fato anterior aos estados. Forçando as palavras chega, mesmo, a dizer que "tivemos União antes de ter Estado", o que tomado literalmente é ilogismo, pois, não podemos ter associação sem sócios – tivemos a nação, a pátria, o Império – a rigor, nunca, a União.

Ouçamos, pois, Rui Barbosa:

> Não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Na União nascemos. Na União se geraram e fecharam os olhos os nossos pais. Na União ainda não cessamos de estar. Para que a União seja a herança de nossa descendência, todos os sacrifícios serão poucos. A União é talvez o único benefício sem mescla que a Monarquia nos assegurou. E um dos mais terríveis argumentos que a Monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a União pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República, a federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto ele.[3]

E adiante:

> Eu era, senhores, federalista, antes de ser republicano. Não me fiz republicano senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a Monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação. Esse *non possumus* dos partidos monárquicos foi o seu erro fatal. A mais grave responsabilidade, a meu ver, dos que presidiram à administração do país no derradeiro estádio do Império está na opinião obsedada, inepta, criminosa de uns, na fraqueza de outros.[4]

> Nós... que passamos da centralização imperial a um regime de federação ultra americana, isto é, que passamos da negação quase absoluta da autonomia ao gozo da autonomia quase absoluta, nós vociferamos ainda contra a avareza das concessões do projeto que, oferecendo-nos uma descentralização mais ampla que a dos Estados Unidos, incorre, todavia, no vício de não no-la dar tão ilimitada quanto a imaginação sem margens dos nossos teoristas. Quereríamos uma federação sem plágio, uma federação absolutamente original, nunca experimentada, virgem como um sonho de poeta, impecável como uma solução matemática, fechada ao ar livre da realidade, que deve saná-la impregnando-a no ambiente da união, uma federação, em suma, encerrada implacavelmente no princípio da soberania dos estados presos à forma federativa apenas pelas migalhas deixadas cair das sobras da sua renda na indigência do Tesouro Nacional.
>
> Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste.[5]

Por fim este trecho curioso, e oportuno:

> Se os estados não pudessem viver federativamente sem absorver elementos de rendas indispensáveis aos compromissos do Tesouro Nacional, nesse caso, nossos ensaios de federalismo seriam prematuros e vãos. Se acaso, na liquidação dos elementos que esta questão envolve, se acaso, como não creio, como não é possível, se chegássemos à verificação definitiva de que, postos de parte recursos essenciais para a existência da União, os meios remanescentes não bastariam para a existência federal dos estados, o argumento não provaria senão contra a possibilidade da forma federativa entre nós.[6]

Além de reconhecer que a questão financeira está na alma da estrutura federativa no Brasil – ou os estados absorvem a renda da União e esta desaparece, desagregando-se a Unidade Nacional, ou, como se fez, a União chama a si a porção leonina das rendas públicas, fazendo desaparecer a autonomia provincial – Rui, simultaneamente, atribuía o sentido etimológico-histórico e o jurídico-formal ao conceito de federação.

4. O apóstolo da federação

Rui orgulhava-se de estrênuo defensor do federalismo em dias do Império. É fácil provar: nos oito sólidos volumes de *Queda do Império*, que contêm a campanha contra os dois últimos gabinetes da Monarquia, multiplicam-se os protestos de apoio à federação, e no congresso do Partido Liberal, rompia com o visconde de Ouro Preto, exatamente porque este não desejava a federação.

São palavras eloquentes, naquele tom que o celebrizaria tanto. Dificilmente, porém, encontraríamos uma definição sistemática. Encontraremos, aqui e ali, referências à "centralização monárquica". Já no debate com Ouro Preto, temos algo mais positivo, embora não muito. Comparemos os dois projetos de reforma. O conde de Afonso Celso, na biografia de visconde de Ouro Preto, assim expõe o programa paterno, cujo valor não se pode desmerecer:

> 1º) "Alargamento do voto", sendo eleitor todo cidadão que soubesse ler e escrever; escrutínio secreto; aumento do número de deputados, proporcionalmente à população, ou ao eleitorado: o município da capital do Império formaria circunscrição eleitoral separada, tanto para deputados como para senadores.
>
> 2º) "Reforma da administração provincial": o presidente seria nomeado pelo imperador dentre os cidadãos eleitos em lista tríplice, de quatro em quatro anos, por votação direta dos eleitores da província, e não seriam reelegíveis durante o período de sua administração; os vice-presidentes seriam os outros dois cidadãos propostos nesta lista tríplice e mais quatro eleitos ao mesmo tempo, que serviriam segundo a ordem em que houvessem sido votados; regularizarem-se os casos de destituição e suspensão dos presidentes, e as suas atribuições, determinadas de maneira que tivessem as províncias a maior autonomia e vitalidade sem ofender aos interesses gerais da nação; o aumento dos recursos pecuniários das mesmas províncias; regime dos municípios, assegurando-lhes a máxima vida própria e meios de ação e organização adotados às circunstâncias locais; e do município da capital do Império, dando-se um conselho legislativo a um prefeito semelhante aos presidentes de província (autonomia ao Distrito Federal): os casos de intervenção ao poder central.
>
> 3º) "Direito de reunião" já reconhecido no pacto fundamental, mas garantido de um modo mais eficaz.

> 4º) "Casamento civil obrigatório".
>
> 5º) "Plena liberdade de cultos".
>
> 6º) "Temporariedade do Senado e reforma do Conselho do Estado".
>
> 7º) "Liberdade e melhoramento do ensino".
>
> Além destas, foram propostas e aprovadas as seguintes medidas legislativas: "abolição ou máxima redução possível dos direitos gerais de exportação; larga emigração mas com as cautelas precisas para que realmente aproveitasse à produção nacional e não servisse de pábulo à especulação e descrédito para o país; lei que facilitasse a aquisição de terras públicas, permitindo a pronta colocação de operários nacionais e estrangeiros; criação de estabelecimentos de crédito que proporcionassem à lavoura recursos necessários, redução de fretes e desenvolvimento dos meios de rápida comunicação".

Nas considerações que antecederam o programa ficou assentado que as assembleias provinciais passassem a regulamentar a vida municipal, reservando-se às comunas, porém, ampla autonomia.

Depois de um preâmbulo em que justifica a sua atitude e dizer que o sistema proposto não correspondia às aspirações nacionais e nem contrapunha ao movimento republicano uma barreira eficaz, sugere Rui Barbosa:

> I – Os presidentes e vice-presidentes de províncias nomeiam-se mediante eleição popular em cada uma, por sufrágio direto, de quatro em quatro anos.
>
> São inamovíveis no seu cargo, durante o quatriênio, salvo suspensão ou perda da autoridade em consequência de sentença judicial, nos casos estabelecidos por lei em relação aos funcionários públicos.
>
> II – Fica estabelecida, no Império, a organização Federal dobre as seguintes bases:
>
> 1ª) Compete à autoridade nacional:
>
> a) Promover às despesas da nação mediante as contribuições necessárias, diretas ou indiretas, a venda e locação de terras de domínio nacional, a renda dos correios, os empréstimos e operações de crédito.

b) Regular o comércio com as nações estrangeiras e as províncias entre si, estabelecendo alfândegas exteriores, as quais não poderão cobrar impostos sobre exportação; não podendo, porém, estabelecer contribuições interprovinciais, nem direitos sobre a navegação e trânsito de uma província para outra.

c) Levantar empréstimos sobre o crédito do Estado.

d) Regular uniformemente a naturalização, bem como estatuir a legislação civil, comercial e penal do país.

e) Regular o serviço dos correios e as vias de comunicação interprovincial.

f) Cunhar moeda, fixar o valor dela e das moedas estrangeiras, estabelecer os padrões dos pesos e medidas.

g) Prover o adiantamento das ciências e artes úteis (sic) regulando a propriedade literária, artística e industrial.

h) Criar instituições de ensino superior.

i) (Não tem).

j) Prover às relações exteriores, fazer a guerra e a paz.

k) Levantar e manter o exército e armada, bem como estabelecer as suas leis.

l) Dominar as insurreições, intervindo nas províncias para manter a forma nacional de governo, em auxílio das autoridades provinciais ou contra elas.

m) Prover à organização, armamento, disciplina e convocação da milícia, destinada a defender as leis do Estado, suprimir as insurreições e repelir as invasões.

n) Criar novas províncias ou subdividir as atuais.

o) Organizar o poder administrativo e legislativo nas províncias.

p) Decretar as leis necessárias e convenientes para levar a efeito as disposições antecedentes.

2ª) Compete à autoridade provincial: além dos que estabelece o Ato Adicional, todos os poderes não compreendidos nas atribuições da autoridade nacional e não contrários aos direitos constitucionais dos cidadãos e bem assim as nomeações dos juízes singulares.

Salvo os impostos que por lei geral se reservarem ao orçamento do Império, a exportação, que não é tributável, e as taxas sobre

> o comércio, o trânsito e a navegação interprovincial, que ficam vedadas, cada província estabelecerá independentemente o seu sistema de contribuições.
>
> 3ª) A organização municipal em cada província incumbe ao poder legislativo provincial.

Quanto à reforma eleitoral:

> I – As eleições continuarão a ser por círculos de um deputado.
>
> II – Ao número de deputados correspondente ao dos círculos eleitorais existentes no Império acrescerão mais 30, os quais se elegerão pela soma de votos obtidos no país inteiro, considerado como um colégio só, mediante apuração geral, reputando-se eleitos os 30 candidatos que maior adição de sufrágios reunirem das minorias na totalidade das eleições dos distritos.

Quanto ao Senado:

> O Senador será, em cada eleição, o candidato mais votado, sem interferência da escolha imperial.
>
> Quanto à instrução pública: secularização do ensino.[7]

Como se vê é o esboço do que colocaria, logo mais, na lista de 1891.

5. Nabuco e a Monarquia federativa

Se deixarmos a eloquência frondosa de Rui, para a firme argumentação de Nabuco, que, também, desfraldara a bandeira federalista, com protestos de Rio Branco e *charge* eloquente de Ângelo Agostini, temos algo mais positivo – federação é descentralização e esta se realiza pela eleição dos presidentes de província. São dois projetos, dentro da mesma linha, os que apresenta Nabuco e cuja argumentação justificativa resumiremos, já que significa a síntese mais coerente do que se tinha por federação no final do Império e, onde, quase distraidamente, nos dá a chave do enigma do “federalismo”.

Para Nabuco, federação era sinônimo de autonomia, e a história brasileira, a história de todas as revoluções brasileiras, podia ser interpretada como luta entre as províncias e o centro.

Transcreveremos alguns trechos significativos desta posição:

> A federação é uma revolução contra as velhas tradições monárquicas, contra as modernas tradições latinas.

E refere-se logo a:

> Os 45 anos deste reinado em que centralização se aperfeiçoou e fez desaparecer completamente da superfície o espírito, que aviventa toda a nossa história[8].

Mais adiante:

> Com a Regência, com a minoridade do imperador, com esse ensaio de República, viu-se naturalmente um verdadeiro caos, e este caos não foi mais do que a invasão do particularismo contra o jugo da nova metrópole: transportada de Lisboa para o Rio, contra o sistema todo de nossa coesão política que, por ser de força e autoridade somente, ainda não tinha produzido a verdadeira unidade nacional.[9]

Prosseguindo, Nabuco define enfaticamente a federação como "a independência das províncias", expressão que repete várias vezes seguidas, afirmando, por exemplo, que "somente a independência real de cada província dentro da sua órbita, dentro de tudo aquilo que não for preciso que ela ceda a bem da unidade do Estado"...[10]

E dá a filosofia federalista da história do Brasil:

> Havia (antes da Independência) uma série de forças centrífugas que solicitavam as capitanias e províncias no seu desenvolvimento interno, ao passo que elas obedeciam todas àquele movimento de translação, que era o único movimento geral. Depois da Independência, porém, as províncias fundiram-se em uma massa compacta, e não são outra coisa mais do que a vasta superfície de um corpo com um centro único, não tendo outro movimento senão o de rotação em torno dele.

E apresenta as quatro razões em favor do federalismo: as distâncias; a diversidade de interesses; a exigência de um governo estritamente provincial; a necessidade de impedir-se a absorção das províncias pelo centro.

Mas, concretamente, o que propunha Nabuco?

> Queremos organizar a responsabilidade efetiva da administração neste país, tornando-a em todas as suas partes eletiva e responsável para com os governados[11].

Repetindo-se a lição de Tavares Bastos, presente em toda a sua argumentação, Joaquim Nabuco postula governos provinciais, para as províncias. Claro que pede, também, medidas simpáticas e atuais, posto que líricas: aplicação dos recursos naturais na própria localidade e extinção da absorção das capacidades provinciais pela Corte...

Havia, podemos sentir em muitas passagens deste discurso, um sentimento de viva hostilidade ao "governo do Rio" – queria-se a libertação dos sentimentos provinciais da tutela da Corte...

A tese de Nabuco, portanto, é simples e clara: a federação trará a descentralização necessária, e, esta, assume a forma da eletividade dos presidentes. E diz:

> O que venho propor é a criação de repúblicas, como hão de ser os diferentes estados confederados do Brasil, unidos pelo laço nacional da Monarquia[12].

Vinte repúblicas presididas em conjunto pelo imperador, eis o esquema de Joaquim Nabuco. Tavares Bastos já defendera outrora a eletividade, apresentando razões de conveniência. O mesmo Nabuco, no projeto anterior, recordara que não haveria uma verdadeira administração provincial com presidentes nomeados. Agora, porém, soltara a palavra decisiva: queria repúblicas locais. Esta declaração esclarece um dos mistérios dos projetos federativos. Se todos os liberais eram extremados defensores do parlamentarismo, por que defendiam o presidencialismo para as províncias? Mais do que isto, evitavam tocar no assunto. Tavares Bastos rebate apaixonado a hipótese do parlamentarismo provincial, argumenta de mau humor, critica com enfado e desgosto a solução canadense. Rui e Nabuco nem tocam no assunto. Ouro Preto, que a defendera em 1883, desanimaria mais tarde. Esta afirmativa de Nabuco, repetida em outros pontos, resolve a questão – o essencial era a república provincial, e, não, tanto, a descentralização. Não importaria o aumento das atribuições das assembleias legislativas; não adiantaria uma discriminação de rendas mais favorável; não serviria a entrega do governo ao povo das províncias em forma de governo de gabinete. Nada disto faria das províncias repúblicas. Aliás, ninguém era propriamente parlamentarista – defendia-se o governo

de gabinete como limitação do poder monárquico. O republicanismo era a ideologia típica do século XIX e tinha-se como perfeitamente evidente que um governo eletivo não somente seria o melhor possível como, igualmente, não poderia ser, jamais, de caráter tirânico. Não havendo rei, desnecessário o corretivo da responsabilidade ministerial.

Não nos esqueçamos de uma verdade importante: as duas repúblicas estáveis daqueles tempos eram federais – Suíça e Estados Unidos. E o mais sólido dos pensadores políticos que faziam a bibliografia liberal, Montesquieu tinha estabelecido, nos dois primeiros capítulos do livro IX do seu tratado *De l'esprit des loix*, que as repúblicas somente se salvam pela federação e as federações só conseguem funcionar se compostas de governos da mesma natureza e de caráter republicano.

E convém repetir: a federação seria, para aqueles republicanos disfarçados, a República no plano local.

Joaquim Nabuco, sempre ousado nas suas atitudes, e mais objetivo nas suas palavras, tivera a coragem de fazer a declaração solene: 20 repúblicas sob a Monarquia.

6. As "mátrias"

Se, de um modo geral, o liberalismo sempre foi mais uma atitude de espírito do que um sistema, no Brasil mais do que em qualquer outra parte, a atitude liberal típica não passaria de um modo de "sentir" a realidade política, muito mais do que um conjunto orgânico de princípios. Ora, em face da relativa ausência de sistematização do liberalismo, destacava-se o positivismo, a outra grande ideologia dominante naquele tempo, e que se fundava num corpo de doutrinas rigorosamente articuladas. E que tinha ideias muito exatas acerca da federação. Vejamos como o seu principal teórico, R. Teixeira Mendes, expõe o pensamento de Augusto Comte em função do Brasil:

> Nós os positivistas não temos o menor preconceito de integridade política. Sabemos que é fatal a decomposição das grandes ditaduras modernas em pequenas repúblicas verdadeiramente livres; e temos certeza que esta fragmentação se há de operar tanto mais rapidamente quanto mais depressa

> subir o nível moral, mental e prático dos povos ocidentais. Mas, assim como entendemos que, no presente, a federação política das repúblicas brasileiras, sinceramente respeitada a autonomia destas, é o regime que mais se coaduna com os interesses da Humanidade e do povo luso-americano, assim também, pensamos que a Constituição do Império, como o planejou José Bonifácio, correspondeu suficientemente às exigências supremas da nossa espécie naquela época.
>
> Os democratas, porém, que olham com tamanho horror para a inevitável fragmentação política do Brasil, não podem, sem incoerência, estranhar a conduta de José Bonifácio. Eles se escandalizam hoje com a divisão do povo brasileiro em pátrias independentes e não compreendem que José Bonifácio tivesse ansiosamente desejado a união política de toda a raça portuguesa nos dois continentes. Eles não hesitam em conceber recursos à violência com o fim de manter a integridade do Brasil sob pretexto de união federal; e fazem um crime a José Bonifácio de haver instituído o Império dominado pelo sentimento de integridade brasileira.[13]

Releva acentuar que Teixeira Mendes considera contraditórios os democratas republicanos que combatiam o Império, não obstante o seu apego à unidade nacional, obra da Monarquia.

Este trecho do "Apóstolo da Humanidade", retirado da biografia de Benjamin Constant, repete um dos temas preferidos do positivismo: as nações modernas constituem uma fase de transição para a proliferação das pequenas "mátrias", as repúblicas do futuro, por oposição às "pátrias", as ditaduras do passado... E, de qualquer modo, vale por um documento da mentalidade brasileira nos primeiros dias da República.

7. A ideologia republicana

Identificando a tese democrática de que o poder emana do povo e em seu nome é exercido, com a aplicação universal do princípio eletivo, os liberais antigos concluíram que a democracia se confundia com eleições – todo poder eleito era melhor, mais democrático e menos ameaçador à liberdade. E como não se davam conta da diferença entre o interesse público e os interesses particulares, achavam que o bem comum não passava da multiplicação de bens

particulares. Aliás, se atentarmos melhor, quanto mais ativamente for considerado o bem comum, menos serão considerados os interesses particulares – o imposto, por exemplo, contraria de modo evidente o interesse particular. E muitos crimes dos governantes costumam não prejudicar a nenhum cidadão particular – embora atinjam ao povo como coletividade. Os liberais antigos não se apercebiam, por exemplo, que numa eleição decidimos a respeito de assuntos coletivos e não particulares, da coisa pública e não da coisa própria, não do interesse da maioria dos indivíduos, mas do interesse coletivo.

Por isto, a tendência do liberalismo republicano é fazer da eleição o único e universal critério – e como critério de competência também: o povo escolherá os melhores. Não tivemos juízes eleitos? Nos Estados Unidos não há funções ligadas à administração da justiça escolhidas por meio de votos? E não tivemos oficiais eleitos por seus soldados, a Guarda Nacional?

Dissemos "liberais antigos", embora ainda seja opinião muito difundida a de que, numa eleição, se obtém a decisão dos *eleitores* e, não do *eleitorado*, e de que, na gestão da coisa pública, o Estado deve conformar-se com os interesses individuais. Ora, sabemos, hoje, perfeitamente, que uma eleição é fenômeno de índole estatística, representando a decisão do eleitorado, não a conclusão de um raciocínio, mas o resultado de um concurso de forças em ação. Dará, não obstante a influência da propaganda, a linha dominante na opinião pública, mas não conduz necessariamente aos resultados maravilhosos sonhados pelos teóricos do liberalismo. Embora não constitua o tema objeto de nosso estudo, convém acentuar que as soluções democráticas valem se as tomarmos como instrumentos humanos, pobres e falíveis e não como chaves que nos abririam a porta do paraíso perdido.

Uma configuração muito fiel da ideologia republicana em suas bases filosóficas conforme se constituiria no século passado é a de Alfred Posé em sua *Philosophie du pouvoir* (Paris, 1948). Demonstra ele que a filosofia racionalista se afirmava como uma crença na perfeição do homem, na divinização do homem. O progresso teria como resultado e consumação fazer homens perfeitos e não haveria melhor amostra disto do que a teoria da "religião da humanidade" de Augusto Comte. Comentando Rousseau que considerava a democracia um governo de deuses, pergunta se numa sociedade de deuses haveria lugar para qualquer governo. E responde:

> O homem-divindade não precisa ser guiado; sabe conduzir-se por si. E não tem que receber ordens de uma autoridade superior, mas seguir sua luz interior, sua razão, seu "bom senso". O problema não reside na conciliação da liberdade do indivíduo com a autoridade do poder; [...] urge aplicar-nos à restauração do indivíduo em todos os seus direitos. O homem não é o lobo do homem, mas seu irmão. E tudo quanto tem por efeito proteger o homem contra seu irmão é absurdo.
>
> Assim, o termo lógico da deificação do homem era não somente um poder de razão excluindo qualquer sobrevivência histórica, à qual, aliás, a mística revolucionária se oporia, não somente uma democracia, mas exatamente a dissolução da sociedade política, a "anarquia". No novo paraíso terrestre, os homens livres, porque perfeitos e iguais, iguais porque igualmente perfeitos, deveriam viver como irmãos, sem necessidade de um poder que nada justificaria.
>
> Este ideal político dominou a evolução das instituições francesas... Quer se refira à mística revolucionária, à Religião do Progresso, quer, em alguns casos excepcionais, chegue ao fundo do problema, isto é, à divinização do homem, é a anarquia o seu ideal supremo. Este ideal instalaram-no na palavra "República", herdada da revolução e que, se comporta uma negação precisa, não implica mais que uma afirmação vaga. A negação é a recusa à Monarquia, recusa proveniente de uma hostilidade fundada em motivos diversos, alguns muito pessoais, como o fato de que a Monarquia comporta uma aristocracia de nascimento da qual não se faz parte, e outros menos precisos e muito gerais, como estar a Monarquia aparentemente ligada a um espírito retrógrado, a uma cristalização artificial, enquanto a vida é movimento perpétuo, ou ainda, comportar a Monarquia certo respeito pelo passado, pela tradição, enquanto não se tem fé senão no progresso.

Relativamente ao conteúdo afirmativo da palavra, diz-nos Posé:

> Este conteúdo vai do reino de Deus na Terra, devendo a República devolver-nos o paraíso terrestre, até uma democracia sensata.

E conclui que muitos franceses esperam de tal regime "o Reino de Deus, a felicidade sem esforço, uma espécie de jardim paradisíaco onde nada altere a beleza e a paz, onde todo poder seja supérfluo".[14]

É longa a citação, mas vale. Substituída a Fé pela crença no progresso, os homens começaram a imaginar novas soluções. Entre elas, a felicidade pela abolição do poder ou esta abolição como resultado da nova Parusia leiga.

8. O republicanismo e o século XIX

O ideal republicano foi um ideal típico do século XIX e as condições sociais da época eram-lhe singularmente propícias. Fundava-se ele em três bases ideológicas: evolucionismo, racionalismo e individualismo.

a) Sob o nome de evolucionismo consideramos aquela posição que, reconhecendo a irreversibilidade dos fatos históricos, afirmava que estes se sucediam segundo uma ordem definida, de acordo com um esquema determinado, na linha, por exemplo, da "lei dos três estados" de Augusto Comte. De acordo com as interpretações evolucionistas mais correntes no século passado, a Monarquia e a religião, como outras "ficções" teológicas, seriam coisas "primitivas".

De tudo isto se deduz em primeiro lugar que os liberais postulavam uma concepção antiliberal da história, pois negavam a influência da liberdade humana na história. Aliás, os velhos liberais negavam igualmente a liberdade metafísica; quase todos consideravam cientificamente errado afirmar a existência do livre arbítrio. A história era determinada num sentido definido. Ora, hoje, se sabemos que os fatos são irreversíveis, admitimos que as situações formais se repetem (possivelmente em movimentos cíclicos) e o homem pode mudar a marcha dos acontecimentos: quem previr as consequências da situação presente, pode impedi--las. "O imprevisto é a única lei da história", dirá Chesterton com razão. Ele, porém, acreditava na liberdade.

Era, portanto, princípio capital, da filosofia evolucionista, o encaminhamento da organização política do mundo para a constituição republicana do Estado, expressão do individualismo, do racionalismo.

b) O individualismo e o racionalismo: eis as determinantes do republicanismo do século XIX. Para o individualista, constituía privilégio inconcebível atribuir a chefia do Estado unicamente ao filho mais velho da rainha e, por outro lado, considerando o povo como uma associação de indivíduos, tinha como certo que estes

escolheriam o melhor, já que cada indivíduo isolado escolhe de fato o que lhe parece melhor. O homem do século XIX não tomava consciência de que a hereditariedade da coroa é uma função pública atribuída a uma família (e há mil outras funções públicas atribuídas a uma corporação qualquer) e de que o resultado da ação de uma coletividade não nasce da soma de decisões individuais, mas, sim, da nova unidade assim constituída.

A razão do preconceito individualista pode ser procurada no fato de que a ideologia dominante do século passado estava em relação com a situação histórica concreta da época, isto é, com a necessidade de abolição dos privilégios feudais na ordem civil, que, de certo modo, embaraçavam as exigências das ascensão social do Terceiro Estado. O *self-made man* não poderia compreender situações hereditárias. Significativamente, o teórico da sociedade do século XIX, Augusto Comte, aceitava o direito de herança, tanto na ordem civil, como na ordem política, como fundado na liberdade de testar: a propriedade não é da família, mas do pai que poderá designar um filho ou um estranho para seu sucessor; a autoridade é transmitida hereditariamente, mas pela livre escolha do atual ocupante – "hereditariedade sociológica", dirá ele.

E o racionalismo? Esta ideologia condenava tudo o que fosse (ou parecesse) arbitrário, entregue ao acaso, fundado em razões de ordem afetiva ou em bases não diretamente controladas pela razão. Ora, o poder transmitido hereditariamente está sujeito ao acaso, porque ninguém sabe o futuro de uma criança, muito embora este caráter fortuito de destino de príncipe sofra um processo de racionalização provindo da educação. As monarquias tradicionalmente apreciam a pompa, a etiqueta, o ritual político e o apelo às forças afetivas e, por isto, estão condenadas pelo racionalista.

E, pecado capital, sempre ocorre a associação entre a Monarquia e a religião. Os reis confessam de público, mesmo que de palavra apenas, a origem divina da autoridade. O racionalismo o negava e considerava tal afirmação contraditória com o reconhecimento da origem popular do poder. Era o dilema constante do nosso *Manifesto republicano* de 1870 – o poder dos reis vinha de Deus, por ser hereditário; o dos eleitos (deputados ou presidente), provindo do povo, não teria em Deus a sua origem.

Para um racionalista tudo não passava de uma profunda abominação. Tanto assim que a cerimônia de coroação do rei Carlos X,

de França, não obstante toda a sua beleza, a sua força tradicional, o apelo ao que de mais profundo havia na França, foi considerada uma coisa horrível e antidemocrática.

9. A organização da sociedade

Votava muito pouca gente no século passado. Aqueles que alegam o caráter menos democrático de nossas instituições imperiais, argumentando ser reduzida a massa votante, deveriam anotar a situação em qualquer outro país. Em 1889 o Brasil não era a nação de sufrágio mais restrito entre as grandes nações do mundo. Ora, sendo poucos os eleitores, pessoas de certa instrução, de independência pessoal garantida pela condição econômica, e principalmente, bem informadas da situação política e desconhecidas as grandes aglomerações modernas, uma eleição constituía algo de bem diverso da atualidade. Não era um caso de comportamento de multidões como hoje. A pressão econômica que, agora, força as decisões de todas as classes, não existia, já que os eleitores eram homens economicamente independentes, dum tipo de independência econômica desconhecida hodiernamente mesmo nos altos setores da classe capitalista; a propaganda, além de ignorada, não teria efeito por não existirem as multidões desenraizadas das grandes cidades; por fim, os eleitores, dado o seu grau de instrução e sua posição social, conheciam muito bem todos os políticos.

Transcreveremos adiante alguns dados concretos para que se possa ter uma ideia do que era o eleitorado no século passado. Diante de tal situação, podia-se, sem forçar a Sociologia, dizer que o eleitorado “escolheu” um candidato. – Hoje, como se sabe, vota-se segundo a propaganda, a disciplina partidária e outros fatores que os sociólogos indicam. É um fenômeno de estatística, dentro da lei dos grandes números, no qual os comportamentos individuais isolados nenhuma influência exercem. E, normalmente, o eleitor vota em desconhecidos.

Vejamos os dados numéricos. O padre Feijó foi eleito regente do Império pelo voto popular em todo o território nacional. Teve 2.826 votos contra 2.251 dados ao segundo colocado, Holanda Cavalcanti. O comparecimento total atingiu cerca de seis mil eleitores. (Não houve maioria absoluta nesta primeira eleição presidencial...). Na última eleição senatorial do Império, já com a eleição direta, Minas

tinha cerca de seis mil eleitores. Tão reduzido número de votantes, espalhados por vasto território, permitia o ideal liberal: escolhas individuais isoladas, e somadas.[15]

10. O tema de nosso tempo

A situação hoje é diferente. O racionalismo caiu de moda; preferimos outras correntes filosóficas. Não mais negamos o valor dos sentimentos afetivos na vida social. E sabemos que muitas coisas que não se justificam plenamente do ponto de vista racional valem pelos "imponderáveis". Um exemplo concreto: tinha-se, outrora, as ordens honoríficas como antidemocráticas, anti-igualitárias; entretanto, nenhum país as possui mais do que a URSS. A posição do homem, em face da religião, é hoje completamente diversa. E – dado importantíssimo – pelas condições críticas do tempo, o nosso contemporâneo prefere a ordem e a justiça à liberdade.

Em face das novas condições sociais da política (maior número de eleitores e de classes economicamente desprotegidas), convém assegurar a liberdade do eleitor, garantindo-lhe um exercício do voto em condições naturais, isto é, em pequenas comunidades. Uma eleição municipal ou uma eleição de deputado em distritos pequenos reconstitui a situação republicana do século passado.

Uma observação final muito importante: as classes populares, se não se acham irremediavelmente envenenadas por ideologias malsãs, possuem mais arraigado o sentimento de respeito pela autoridade e apreciam mais do que as outras o valor dos elementos de adorno e de aparato que, nas monarquias, costumam cercar o detentor do poder. Como escrevia o falecido rei Jorge V, em texto citado por Herbert Morrison, a monarquia faz o governo "inteligível", "compreensível" às massas. De qualquer modo o povo compreende melhor o título de rei do que outro qualquer.

11. Conclusão

Os liberais do século XIX acreditavam no desaparecimento do Estado, como consequência do progresso. Se era evidente para eles que o homem vinha da barbárie para a civilização, por um processo que não admitia contestações, muito embora, com possibilidades

dealtos e baixos, era também evidente que se aproximava o fim dos tempos, e o reino da Ciência. O liberalismo trouxera aos homens liberdades nunca sonhadas, e destruíra muitas formações de outras eras; a Ciência abolira a superstição, a ignorância e permitira o domínio sobre a natureza em condições tão extraordinárias que pressagiavam para breve a abolição da miséria, da doença, do crime e de todos os males humanos. Era convicção universal que a difusão generalizada de conhecimentos através da imprensa e da escola para todos, destruiria as cadeias que prendiam os homens. E os profetas anunciavam a paz perpétua. Num mundo sem guerras, sem crimes, sem miséria, sem opressão, toda a aparelhagem do Estado transformar-se-ia em obsoleta e inútil. Se os homens fossem perfeitos, o Estado se tornaria inútil, já que dominava a tese pessimista proveniente de Santo Agostinho de que o poder era um mal, castigo do pecado. Ora, a perfeição aproximava-se. No mundo que surgia, sem fronteiras nem governos – e a extirpação do poder monárquico, poder que vinha dos fundos das idades a que se revestia de atributos "teológicos", era um passo para a abolição do próprio Estado, no mundo que surgia, toda a força coercitiva, a do próprio Estado perderia a sua razão de ser. Os homens seriam autossuficientes e certos serviços de caráter geral ficariam a cargo de associações de particulares, como acontecia com vários deles, como os de gás, iluminação, transportes, etc.

Aproximava-se um mundo de cidades livres, num planeta sem fronteiras. Se atentarmos bem para esta imagem que brilhava diante dos olhos dos liberais antigos, como a coluna de fogo à frente dos judeus no deserto, compreenderemos muito bem a situação.

A federação, pois, não seria senão o estágio de transição, fase de equilíbrio num processo de decomposição, cujo desenlace os positivistas energicamente afirmavam como fatal e os liberais comuns, divididos entre os seus sentimentos patriotas e as suas aspirações políticas, tinham por muito remoto, repetindo a atitude de certos cristãos, que, pedindo a vinda do Reino de Deus, confiam contudo que não chegue logo. Cumpriria a federação, entre nós, papel análogo, posto que em função diversa, da União das colônias inglesas. Lá, estados separados que se uniram em nome da defesa comum. Aqui, províncias unidas que se separavam em busca de um ideal remoto de liberdade absoluta.

Como consequência este paradoxo: na nossa língua, "federar" significa reunir – nos tratados de direito público, vem a ser separar.

Notas

1. *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*, Rio, 1894, p. 368-369.
2. *Obras completas de Rui Barbosa*, 1890, v. XVIII, tomo I, *A Constituição de 1891*, edição do Ministério da Educação e Saúde, Rio, 1946, p. XV.
3. Ibidem, p. 146.
4. Ibidem, p. 148.
5. Ibidem, p. 151.
6. Ibidem, p. 159.
7. Ver Afonso Celso, *Visconde de Ouro Preto* (excertos biográficos), Porto Alegre, 1935, p. 47-50. Os programas vêm publicados na íntegra em *Obras completas de Rui Barbosa*, 1889, v. XVI, tomo VII, *Queda do Império*, Rio, 1949, p. 187 e seguintes.
8. Discurso pronunciado em 15 de setembro de 1885 e incluído na coleção edição da mesa da Câmara dos Deputados, *Discursos parlamentares*, Rio, 1949, p. 399.
9. Loc. cit. p. 400.
10. Loc. cit. p. 403.
11. Loc. cit. p. 418.
12. Discursos pronunciados em 8 de agosto de 1888, publicados na mesma coletânea, p. 496. Neste discurso, Nabuco, já reconciliado com a Monarquia devido à Abolição, diz: "A República federativa não pode deixar de ser um imenso perigo, e as províncias sob ela ver-se-iam ameaçadas ou de perder a sua independência legislativa ou de separar-se da coletividade". Mais adiante: "Todos os quatro ou todos os seis anos, conforme fosse o período marcado para a renovação do mandato presidencial, nós veríamos o Brasil sob a República exposto a essas imensas e graves perturbações que caracterizam a vida das repúblicas sul e centro americanas" [...] Aqui, João Penido, republicano por Minas, solenemente aparteia: "V.Exa. está enganado". Nabuco prossegue: [...] "e o resultado seria a supressão das autonomias locais por meio de algumas ditaduras fortes, militar ou oligárquicas, como fosse, servindo-se da compressão, da suspensão da liberdade de imprensa, das deportações, até do fuzilamento, com a consequente reação nas conspirações e nos assassinatos políticos, ou triunfando em vez do unitarismo e princípio autonômico, o desmembramento do país". O discurso de Nabuco neste ponto era entrecortado de apartes, com Lourenço de Albuquerque confirmando e João Penido divergindo. E Pedro Luís, friamente, profetiza: "Não receio o desmembramento enquanto as províncias pedirem dinheiro ao centro".
13. *Esboço biográfico de Benjamim Constant*, Rio, 1913, p. 15-16.
14. Alfred Posé, *Philosophie du pouvoir*, Paris, 1948, p. 211-213.
15. A influência da elevação do número de eleitores sobre o processo democrático foi posta em evidência por Walter Lippmann em recente ensaio *The public philosophy*, Londres, 1955: "Our experience with mass election in the twentieth century compels us, I think, to the contrary conclusion: that public opinion becomes less realistic as the mass to whom information must be conveyed, by an argument must be addressed, grows larger and more heterogeneous" (p. 41). Levantara, antes, o argumento: a multiplicação do número de eleitores não faria mais autêntica a representação?

CAPÍTULO II
O CONCEITO E AS REALIDADES

Vimos que, desde o Império, existia, no Brasil, uma luta pela federação e que, depois de alguns debates, que estudaremos mais adiante, tornou-se ideia vencedora e incluída entre aquelas instituições da Carta constitucional que não admitem reforma ou abolição.

Tentaremos aqui uma pesquisa difícil e quase fadada ao insucesso em virtude das dissensões que lavram no seio dos estudiosos, dissensões que chegam, por vezes, a resultados chocantes – os tratadistas costumam, em muitos casos, levar a discussão a um plano do qual não se sairá nunca, tais as contradições e os equívocos.

Procuraremos, então, sem posição de antemão fixada, abrir passagem na floresta, em procura de uma clareira na qual todos consigam um repouso na estafante jornada. E, principalmente, descobrir um caminho que nos leve fora da mata, para os campos cultivados, as estradas reais e as cidades habitadas.

Será, portanto, o nosso objetivo, neste capítulo, apurar o que ensinam os mestres a respeito de nosso tema e, notadamente, apurar o que, na realidade, se pode denominar *federação*, colocando as teorias entre parênteses, segundo as lições do método fenomenológico do ilustre Edmund Husserl.

Para exata compreensão, convém que se façam certas distinções preliminares entre *nação*, *corpo político*, *Estado*, *povo* e *província*. Tomaremos, de preferência, a conceituação de Maritain.

> Uma *nação* é uma comunidade de pessoas que se tornaram conscientes de si mesmas, à medida que a história as foi formando, que preservaram como um tesouro o seu próprio passado, que se unem a si mesmas segundo creem ou imaginam ser, como uma certa introversão inevitável.[1]

Já o *corpo político* é a associação dos cidadãos e cuja *cabeça* é o *Estado* – "a parte que se especializa no interesse do todo",[2] a parte à qual está afeta a gerência do bem comum.

Maritain, aliás, é muito claro em distinguir, dentro da conceituação de Toennies, a nação como "comunidade" e o corpo político como "sociedade". É que um indivíduo pode abandonar o corpo

político e jamais a sua nação. Na realidade não se muda de nacionalidade ao se "naturalizar"; muda-se de cidadania. E, como ninguém ignora, não se perde, em alguns casos, a marca impressa da nacionalidade mesmo após gerações. O indivíduo que se naturaliza muda de corpo político; não muda de nação, pois continua pensando e sentindo como na sua pátria. Daí a necessidade das distinções entre cidadãos "natos" e "naturalizados"; só os primeiros pertencem à nação; os segundos ao corpo político, apenas.

Já a noção de *povo* é plurívoca, conforme acentua Walter Lippmann em ensaio recente. Pode significar: a população total do país; os cidadãos, apenas; e o corpo eleitoral. Quando se fala em "vontade do povo", geralmente se refere à minoria que constitui o eleitorado. Povo é o conjunto dos habitantes do país.[3]

Temos, por último, a *província*. Dá-se este nome a uma área que, geograficamente definida, teve o seu povoamento em torno de um centro urbano principal e possui uma certa homogeneidade de cultura e tradições. Esta referência a uma cidade básica é geralmente nítida na França; quase todas as províncias francesas têm nomes derivados de cidades, com exceção de áreas mais vastas, como a Normandia, a Bretanha, a Lorena, a Provença, outras unidades políticas fora da França propriamente dita. E, também, a Ilha da França, isto é, o feudo próprio do rei. Mas, por outro lado, temos um número considerável de exemplos do contrário. No Brasil, também, as capitanias surgiram em torno de capitais, dos centros fundados pelos donatários.[4]

O conceito de província é mais sociológico do que político ou jurídico; mesmo abolidas legalmente, como em França, as províncias existem. Nenhum francês se define como filho de certo departamento: – será sempre bretão, provençal, gascão ou o que for. Agora, uma província pode assumir uma estrutura jurídica definida e constituir-se em instituição política legalmente fixada. Isto, porém, é outro problema. Ou pode ser, apenas, um nome de região indistinta, como, por exemplo, "Zona da Mata", em Minas.

1. Definição de federação

Não há problema de maior dificuldade na ciência política contemporânea do que definir federação. Os juristas, preocupando-se com a necessidade de interpretação das leis, sentem-se obrigados

a considerar como base de argumentação o que dizem os textos escritos das constituições. Ora, este processo, indispensável embora, leva-nos a soluções que, por sua vez, constituem antes problemas que, mesmo, explicações. O mais grave é que formações políticas mais recentes, como a Comunidade de Nações Britânicas e a União Francesa, provocaram questões novas. Estamos diante de "federações de nações" e não de províncias, como a Suíça e os Estados Unidos. Temos, pois, dois tipos de federações, segundo o conceito de Scelle que, significativamente, estuda o assunto num tratado de direito das gentes. Seriam formas de transição entre a separação e a unidade, senão que num caso há unificação do que estava separado e no outro a desintegração do que se achava unido, como exemplo da Comunidade de Nações Britânicas.

2. Duas maneiras de colocar o problema

Para que se sinta a dificuldade do problema, transcrevemos trecho de recente ensaio do professor Pinto Antunes, retirado de trabalho em que, permanentemente, se define a federação como autonomia.

> Não tem fundamento na nossa história constitucional a afirmação de que é profunda a diferença entre a origem da federação brasileira e a da Norte América.
>
> Rompidos os vínculos com a Metrópole, as colônias inglesas da América do Norte se transformaram em estados independentes: daí passaram para a Confederação e depois para a federação.
>
> Entre nós, sob o ponto de vista formal, deu-se o contrário. A federação foi estruturada pela Constituição de 1891, que substituiu o chamado estado unitário da Monarquia.
>
> Partindo desta superficial consideração, afirmam os unitaristas, intérpretes da Constituição, que o nosso sistema federal é criação puramente legal, criação do constituinte de 1891.[5]

Ora, os fatos históricos gritam contra esta maneira de pensar.

Por outro lado, a leitura de qualquer página brasileira dedicada à discussão do problema, traz-nos aquela situação perplexa:

“federação” no Brasil pode significar tanto a união dos estados como a autonomia deles. Assim, se se diz “defesa da federação”, podemos entender como a conservação do todo ou a preservação da autonomia das partes.

Poderíamos, talvez, sem qualquer vantagem prática ou teórica, classificar a federação em duas formas: conceito etimológico-histórico, quando o conceito e a realidade histórica se identificam – as províncias antecederam a nação; e como conceito jurídico-formal, quando a federação é pura criação do arbítrio do legislador. Poderíamos usar outras expressões; estas, porém, carecem de qualquer juízo de valor e, portanto, ninguém ficaria ofendido, como aconteceria se disséssemos federações “reais” e “fictícias”, por exemplo.

3. Situação do problema

Se recorrermos aos tratadistas mais recentes temos respostas nem sempre muito confortáveis.

Eis o que nos ensina Jean Rivero:

> [...] les structures fédérales, en effet, se caractérisen par un équilibre entre deux groupes de forces; en un sens, elles résultent d'un mouvement de concentration du povoir, dans la mesure ou elles superposent, pour les questions remises à l'autorité commune, un seul centre de pouvoir à la multiplicité des centres de pouvoir suprême que constituaient les États qu'elles englobent. Mais, se les facteurs qui poussent à la concentration jouaient seuls, ce n'est pas au federalisme qu'on aboutirait, ce serait finalement à l'unité d'un nouveau pouvoir concentré.[6]

O federalismo tende, pois, a limite, ao unitarismo. Se, porém, admitirmos uma solução de equilíbrio, entre o “uno e o múltiplo”, haverá federação. Esta a lição de Rivero.

O mesmo dirá Pierre Duclos:

> Féderer n'est pas seulement rassembler en un groupement hétérogene et plus vaste, en une grande unité politique ou économique un certain nombre de groupements ou individus – une telle opération peut être, en effet, de l'unitarisme... Si l'on cherche une définition assez large pour recouvrir

> tons les cas de fédéralisme, on peut dire qu'il implique une division des activités entre les éléments autonomes et les organes communs ou centraux d'un tout composite.[7]

Há, contudo, uma distinção a fazer-se, segundo o autor que estamos citando: entre o federalismo "contratual" e o federalismo "institucional".

> [...] le premier procède d'une libre association, d'un acte de volonté proprie à chacun des membres de la fédération, et non contraint. Le fédéralisme institutional resulte, au contraire, d'une loi ou d'une constitution. A vrai dire le premier mérite seul le nom de fédéralisme. Dans la pureté des principes, en effet, il y a contradiction entre l'institution fédérale, qui postule la pleine liberté individuelle, donc le contrat et l'unanimité, et la fondation par voie législative que suppose une souveranité supérieure à celle des membres de la fédération. Les "fédérations" institutionelles ne justifient leur nombre que si l'acte de fondation a été soumis au consentiment des divers éléments de la fédération et accepté par eux: le suffrage du citoyen équivaut au consentiment du contractant.[8]

Para Burdeau, exemplo frisante do conceito jurídico-formal, "l'État fédéral est un État dans lequel une pluralité d'idées de droit concourrent à l'établissement de la puissance étatique fédérale en même temps qu'elles fondent, sur des matières constitutionelles déterminées, la puissance étatique des colletivités particulières".[9]

Teoricamente, pois, "federação" significa um regime nascido da reunião de entidades outrora autônomas e no qual as partes contratantes conservam o direito de regular livremente os assuntos de seu peculiar interesse. Regime unitário será aquele em que a administração local provém de decisões tomadas pela autoridade central.

Paralelamente existe a distinção entre centralização e descentralização; estamos aqui em face de conceitos puramente administrativos, enquanto "federação" e "unitarismo" pertencem, antes, ao campo da política. Um estado unitário pode ser descentralizado ou centralizado. O mesmo acontecerá com a federação.

O mais difícil do debate é que os historiadores não se conformam em atribuir o mesmo nome a situações nascidas de processos históricos antagônicos. Se o fato que produziu a federação é a associação de entidades separadas, não se poderá usar da mesma

palavra para traduzir uma constituição oriunda da desintegração de um todo. Do ponto de vista do historiador, o que houve em 1889 não foi a federação das províncias e, sim, a sua separação, não total, mas, apenas, parcial.

Por outro lado, o jurista somente se interessa pelo que dizem as leis. Se está escrito que é federação, será tal e nada o abalará. Se for necessário usar como base de argumentação um hipotético e imaginário estado de separação anterior para dar lógica aos argumentos da Hermenêutica, pouco importa se nada disto aconteceu...

4. Tentativa de definição

Resta agora definir a federação. Os juristas e os historiadores não se entendem pois. O caminho é apelar para uma autoridade mais alta, à qual devem obediência uns e outros: a filosofia, a cuja parte prática se orientam todas as disciplinas normativas ou descritivas, que cuidam das coisas ligadas ao homem e à sua ação. Como um filósofo definiria federação, segundo critério abrangente que encerrasse todas as polêmicas, que estabelecesse a paz entre a etimologia, a história e os textos da lei? Poderia ser assim: *federação é o corpo político constituído de coletividades e não de indivíduos*.

Esta definição lembra-nos um dos argumentos levantados contra a tentativa de "Monarquia federativa" surgida por ocasião do debate da reforma constitucional que deu origem ao Ato Adicional. Se o Império era uma associação de cidadãos, não podia ser uma federação, associação de coletividades.

A definição proposta, além de apresentar outras vantagens que estudaremos a seguir, resolve a querela sobre as origens. Se povos separados se unem para formar uma nação, como nos Estados Unidos e Suíça; se a nação soberana resolve, magnífica e altaneira, outorgar autonomia às suas províncias, em ato emanado de seu *bon plaisir* majestático (como no Brasil); se a metrópole concede liberdade a colônias que se tornaram nações (caso britânico) – sempre temos um corpo político composto de coletividades. Aliás, se não tiver outro mérito, a definição não obrigará os intérpretes a imaginar situações fictícias para, à base delas, elaborar seus argumentos, como acontece no Brasil, quando se adota, para fins de raciocínio, a independência anterior dos estados.

Assim, o sistema federal reconhece como base da estrutura política não os indivíduos do conceito liberal clássico e, sim, coletividades. Numa federação do tipo territorial, as províncias estão na base do Estado, consideram-se como entidades dotadas de vida própria, com realidade cultural específica e vida caracterizada como sua.

Naturalmente que, além das províncias, existem famílias e cidadãos, classes sociais e partidos. Não importa o caso. Estas realidades podem ser consideradas ou não.

São tantas as formas de federação como tantos forem os tipos de coletividades que encontrarmos no corpo político. Antes da Revolução Francesa os reinos eram federações territoriais (as províncias autônomas); sociais (as "ordens do reino"); profissionais (as corporações). Por sua vez, as três ordens do reino eram federações (de famílias – a nobreza; de instituições religiosas – o clero; de cidades e corporações – o povo).

Caracterizam-se as federações pela existência de intermediários entre o governo e os cidadãos. No caso das federações territoriais, se os cidadãos são submetidos diretamente ao Estado Nacional segundo determinadas situações, segundo outras participam do corpo político por intermédio das províncias, na qualidade de filhos das províncias.[10]

O importante da distinção, repetimos, é que elide o problema das origens e dispensa o recurso a ficções desnecessárias. Não interessa ao caso saber-se se as províncias que compõem a federação eram estados autônomos ou estados em potencial, como nos casos clássicos, ou províncias que nunca foram outra coisa, nem se espera que o sejam, como no Brasil. É federação, pois o corpo político é feito de coletividades e não de cidadãos. Da mesma forma que, historicamente, os cidadãos brasileiros não se associaram para formar o Império do Brasil, nos termos do artigo 1º da Constituição, mas reuniram-se em torno do príncipe na luta pela Independência Nacional e pela integridade da pátria, assim as províncias mantiveram-se associadas numa federação.

Outra vantagem de nossa conceituação é que escapa a certos equívocos provenientes do emprego simultâneo da palavra *Estado*, tanto ao Estado nacional, como ao corpo político, e também às províncias como no Brasil e nos Estados Unidos.

Os tratadistas costumam perguntar se os Estados Unidos são um estado composto de estados, o que seria um contrassenso. Na verdade, o *Estado norte-americano* compõe-se do Congresso, do presidente e demais departamentos do Executivo, da Suprema Corte, etc. O corpo político norte-americano, do qual o Estado é a cabeça, "a parte que se especializa no interesse do todo", é que se compõe de estados.

5. Federal ou federativo?

A Constituição de 1891 define o Brasil como "República federativa" e a de 1937 como "Estado federal". Redigidos os textos com a colaboração de dois notáveis juristas e homens conhecedores do valor das palavras, Rui Barbosa e Francisco Campos, a distinção dá o que pensar. Não haveria diferença entre uma organização "federativa" e outra "federal"? Não suporia a primeira a associação de comunidades autônomas, reunidas pelo laço federal? E a segunda não corresponderia a uma estrutura composta e plural da sociedade, mesmo que jamais houvesse a associação?

A linguagem, tanto no trato corrente das pessoas como no vocabulário científico, nada impõe ou sugere. Mas, sente-se que, no emprego de "federativo", a presença de um conteúdo dinâmico, de um processo de realização, se torna nítido. É uma destas palavras que refletem movimento. "Federal", por outro lado, denota uma realidade estética, uma situação já feita. Dir-se-á que são querelas de palavras. Sim; e todas as polêmicas giram em torno de palavras, pois, sendo o homem um animal racional, exprime-se por meio de palavras. Não nos esqueçamos de que a Cristandade se cindiu por uma questão de letras e palavras na redação do Credo, mas palavras de que derivam verdades essenciais da teologia.

Poderíamos, portanto, dizer que são "federativos" os corpos políticos surgidos da associação de entidades autônomas e "federais" as que se dividiram territorialmente por ato emanado da autoridade central. No emprego desta distinção, aplicar-se-ia o epíteto de "federal" aos corpos políticos constituídos de coletividades, criadas no seio da sociedade nacional e por autoridades do Estado, que lhes dá conteúdo e forma jurídica. Já é "federativa" a associação que surgiu de um processo de aglutinação.

6. Uma distinção necessária

Convém, contudo, que se tenha em vista a impossibilidade de desprezar-se o sentido usual das palavras ou a realidade dos fatos históricos, somente para atender a fórmulas de direito positivo, emanadas do poder público, reformáveis e revogáveis por ele. Outro decreto, com os mesmos fundamentos, isto é, o apoio das forças Armadas, poderá revogar as instituições criadas pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889. Nada impede, materialmente falando, que isto aconteça, como nada impede que uma Constituinte refaça todo o regime.

Por isto, devemos considerar que, ao aplicarmos o conceito de *estado federal*, segundo a sugestão proposta – "o corpo político composto de coletividades e não de indivíduos" – não se deve pressupor a reunião de partes anteriormente autônomas, ou a disjunção de um todo anteriormente uno – mas, o reconhecimento de realidades coletivas, a afirmação do caráter plural da sociedade política. As províncias, nestas condições, surgiram dentro dos limites do território nacional e não implicam em redução ou subdivisão da soberania nacional. Esta continua, além das divisões do território – este é que foi considerado como dividido em partes. Há uma só soberania, uma nação única, um território comum; e o Estado é o mesmo: reconhece a lei, porém, que as diversas regiões, que as províncias, constituem entidades de direito público, dotadas de governo próprio.

Assim, ao dizermos que o Brasil é uma nação federal, convém se entenda o seguinte: não surgiu o Estado brasileiro da associação de províncias anteriormente autônomas, nem adotou semelhantes formas em face de uma dissociação da soberania nacional: as províncias surgiram dentro do corpo nacional, aí estão e aí ficarão.

7. Federações "preventivas"

Os franceses, depois de 300 anos de unitarismo, nesta política uniforme de só haver o poder do Estado na sociedade e um só poder do Estado, fosse o do rei legítimo, fosse o das assembleias republicanas e fosse o da ditadura napoleônica, entraram deliberadamente no estudo do fenômeno federalista em procura de um enquadramento jurídico para a união francesa. Assim, G. Scelle, numa obra

que os autores gauleses consideram digna de todo louvor, formula a seguinte tese, que poderia conciliar certas posições difíceis:

> A coté du fédéralisme par agregation ou association, animé, dirait on, d'un force centripète, il existe un fédéralisme par ségrégation ou dissociation, obéissant à une force centrifuge. Le lien fédéral qui s'établit alors marque la subsistance d'une solidarité primitive aténuée... La legitimité de la fédération par ségrégation repose sur la nécessité de confier à des gouvernants particuliers la gestion de phénomènes de solidarité locaux ou régionaux, jusque-lá inaporque ou insuffisament dévéloppés, et que risqueraient d'être mal appréciés ou mal gerés par les gouvernants d'une société politique trop vaste ou trop lointaine... Le fédéralisme par ségrégation est un échelon dans l'evolution que va de la centralisation administrative au *self-government*, puis de à l'autonomie: Il perserve ainsi contre la passion de l'autarchie et le préjugé de la souveraineté ce qui demeure utilisable d'une solidarité préexistante.[11]

Resta saber se se pode afinal de contas falar em federalismo em tal caso. E, também, se é lícito aplicar esta fórmula quando não há secessão. Nos casos concretos da Inglaterra e da França, o fenômeno é compreensível – a Comunidade de Nações Britânicas é uma federação de nações, que surgiram da disjunção de um império colonial. O mesmo com a união francesa. Mas, colônias que se separaram não constituem realidades do mesmo gênero de províncias de um mesmo país. Ninguém jamais confundiu a Argélia com a Provença. É visível a diferença entre a Escócia e o Canadá, muito embora o velho reino montanhês fosse e continuasse a ser uma "nação" diferente. Uma colônia, por sua posição própria, por sua história diferente, pela composição étnica diversa, termina mais tarde ou mais cedo tornando-se uma nação diferente da mãe-pátria. Podemos dizer que houve um momento de que o Canadá estaria para seguir o exemplo dos Estados Unidos: os ingleses propuseram a solução federal – o domínio do Canadá ganharia a sua autonomia plena, mas conservaria os laços de fidelidade à rainha. Os ingleses, esta a verdade, seguem o sábio conselho de D. João VI a Pedro I e dão a independência às antigas colônias, mas colocam a coroa na cabeça do soberano comum, para prevenir aventuras perigosas. "Fazem"

a independência da colônia, antes que algum aventureiro apareça, mas conservam o único meio de salvar os direitos da etimologia e da história: a aplicação da teoria das federações "preventivas". Isto é, federações para prevenir separações possíveis no futuro.

Muitas pessoas, repetimos, poderão considerar isto uma querela de palavras. Não se pode, contudo, desprezar o significado das palavras e os direitos da história, sob pena de cairmos em confusões sem remédio.

Todos estes tipos de federação por "dissociação", por "segregação" ou outros semelhantes, pois, seriam interpretados como "federações preventivas". Do contrário, teríamos o absurdo de adotar classificações hostilizando o princípio de identidade. Se alguém considerasse dois os tipos de casamentos, por consórcio e por divórcio, não seria compreendido; é o risco que corremos neste caso. Não é possível que uma palavra signifique uma coisa e seu contrário.

Se adotarmos, porém, a denominação acima sugerida, de federações "preventivas", para esses tipos, chegaremos, de fato, a conclusões razoáveis. Teríamos, aí, uma associação de partes, antes unidas, mas ameaçadas de dispersão. Assim o caso da Índia que lutou para libertar-se da tutela dos ingleses. Quando os britânicos viram que a situação estava praticamente perdida, concederam a liberdade aos hindus, que permaneceram, contudo, de modo meio vago, na Commonwealth. A Índia e a Inglaterra uniram-se pelos laços, muito tênues, da federação, para impedir o divórcio total: ou então, o caso do Canadá. No plano interno, as colônias inglesas da América do Norte constituem uma federação do tipo clássico – eram entidades autônomas que se reuniram.

8. Tipos de federação

Outra vantagem da definição proposta – federação como um corpo político constituído de coletividades – é que permite a consideração de outros tipos de federalismo, concorrentes com o federalismo de tipo puramente territorial, considerado pelos autores.

De fato, quando se fala em federação, pensa-se geralmente em associação de províncias (Estados Unidos, Suíça, etc.) ou de Nações (Comunidade Britânica, URSS, etc.). Há, porém, outros tipos de federalismo, além deste, que denominaríamos regional ou territorial.

O nosso século assistiu à floração de um novo tipo, defendido por incontáveis autores vindos de todos os quadrantes e a que poderíamos chamar federalismo "econômico-profissional": o corpo político compõe-se de classes e profissões. Poderá concorrer com o tipo territorial ou opor-se a ele. O assunto tem provocado vasta literatura, na qual vemos pessoas de todas as posições ideológicas defendendo soluções singularmente semelhantes.

Contribuição, também, do nosso século para concepção pluralista da sociedade, temos a nova forma adotada pelos partidos políticos, verdadeiras corporações permanentes, destinadas não apenas a resolver os problemas políticos de seus membros, mas, igualmente, a dar-lhes assistência completa. Teríamos, então, novo tipo de federação – o corpo político composto de partidos.

E o velho Bodin não definiu a República como uma federação de famílias? Por último, há o que poderíamos denominar federalismo administrativo. No Estado existem órgãos autônomos, como as universidades, por exemplo, e mais modernamente, as autarquias, que giram em torno dele.

Um exemplo das tendências modernas no sentido de considerar o Estado como federação, igualmente no plano social como no plano territorial, dá-nos a proliferação de doutrinas "corporativas", que assumem vários tipos e formas, desde as que se denominam claramente assim e passam como direitistas e outras que se ofenderiam com isto e se dizem "esquerdistas". Vale, também, a discussão como amostra de como pode surgir uma ideologia, que se torna aspiração coletiva e verdadeira "necessidade política", sem que qualquer pessoa se dê conta de sua verdadeira contextura e a que espécie de realidade se refere.[12]

Há pessoas que se batem em favor e contra a "organização corporativa da sociedade" ou em favor ou contra o estado corporativo. Mas, poucos percebem exatamente em que consiste tal coisa. Daremos uma ideia, a título de amostra ou de ilustração para o nosso problema. Suponhamos que, para fins de argumentação, tais corporações seriam de base estadual e não substituiriam nem destruiriam a atual organização sindical.

Agora o primeiro problema: a elas se filiariam indivíduos ou sindicatos? Suposto resolvido este problema, que, afinal de contas, não interessa à nossa discussão, passemos a outro: seriam corporações de categoria econômica ou de profissões? Os autores, em geral,

falam em profissões, mas, como dão exemplos, vê-se que pensam em categorias econômicas – ramos da economia. Aliás, a nossa organização sindical prevê categorias econômicas para os sindicatos de empresas e de categorias profissionais para os sindicatos de empregados.

Se forem de categoria econômica, teríamos, nas corporações, a reunião daqueles que se dedicam à produção de um mesmo artigo ou a um mesmo ramo de produção: Corporação do Ferro e do Aço de Minas Gerais, incluindo todos os que se dedicam à siderurgia neste estado; do livro e do jornal do Rio de Janeiro, incluindo livreiros, tipógrafos, jornalistas, etc. Sempre com a participação de operários e patrões e com a finalidade de descobrir a solução para os problemas internos daquele ramo de atividade: salários, preços, ética profissional, relações de trabalho, etc.

Se tivermos corporações puramente profissionais – das quais há um exemplo na Ordem dos Advogados –, reuniremos os indivíduos que exercem a mesma profissão, independentemente da categoria ou condição da empresa a que prestam serviço – a Ordem dos Advogados reúne profissionais liberais, funcionários, advogados de empresas. Em tal caso, porém, arriscaríamos a identificar, em certos casos, tais corporações com os sindicatos, pura e simplesmente. Em outros, não.

Os corporacionistas e os sindicalistas imaginam a sociedade como federação de órgãos classistas. Mas, continuam no vago e no indeciso. Não seria este, afinal, o nosso caso com relação à federação? Não a teríamos adotado sem estudo prévio? Daí a conveniência de recordar a questão do corporativismo. Em mais de uma ocasião passamos perto de sua adoção. Raras as pessoas que, todavia, possuem ideias mais ou menos exatas a respeito.

9. O Estado unitário

Burdeau assim define, e com muita lucidez, o Estado unitário:

> L'État unitaire c'est celui dans lequel l'organization constitutionelle répond à la triple unité du souverain, de la puissance d'État et des gouvernants. La souveraineté est unique parce qu'elle réside dans la colletivité envisagée globalement sans qu'il soit tenu compte de la diversité des aspirations locales ou de la variété de tendances des multiples groupements secondaires

> qu'englobe la société politique. La puissance d'État est unique parce qu'en elle s'exprime la force d'une seule idée de droit, celle voulue par le souverain lui-même unifié, s'exerçant uniformément sur l'ensemble du territoire. L'organization gouvernementale est unique à la foi parce que les gouvernants incarnent dans son unité la puissance d'État et parce que leurs decision engagent d'État entier. Finalement, l'État unitaire apparait juridiquement comme celui dont le Pouvoir est un dans son fondement, dans sa structure et dans son exercice.[13]

De acordo com esta definição, não se poderá negar ao Estado brasileiro, em sua formação atual, a condição de unitário.

A soberania é una e única – ninguém jamais, conscientemente, discutiu a possibilidade de existir outra soberania, que a da nação brasileira em conjunto. As vozes possivelmente discordantes nunca passaram de casos isolados, reflexos de crises passageiras. A unidade da soberania jamais foi posta em dúvida no Brasil. A autoridade é única, já que o direito brasileiro sempre foi uno – mesmo no regime de 1891, com permissão do direito processual concedido aos estados e liberdade de legislação eleitoral, mesmo no regime de 1891, mesmo naqueles que pretendiam, por todos os meios, transferir para o Brasil a situação corrente nos Estados Unidos, mesmo então, o direito brasileiro era um e uno. É bastante recordarmos que, em 1891, os limites entre o poder da nação e o dos estados foram fixados pelo poder constituinte nacional e não o contrário. O poder legislativo e constituinte dos estados não vinha a ser, senão, um poder delegado. Nunca se exigiu no Brasil *referendum* dos estados para reforma constitucional, nunca se adotou uma lei depois de aprovada nos estados: estes tinham a sua esfera de competência mareada pela União – e legislavam sobre aqueles assuntos que lhes competiam. Significativamente, a Constituinte recusou os dispositivos do projeto do governo provisório, que Rui Barbosa ali incluíra por fidelidade ao figurino americano: presidentes eleitos por voto indireto, e, principalmente, pelos estados. No Brasil, o presidente seria designado pelo corpo eleitoral da nação inteira, sem distinção de estados. A organização governamental é única: o governo federal encarna a autoridade do Estado e as suas decisões empenham toda a força da responsabilidade do Estado.

Não queremos dizer, com isto, que, rigorosamente falando, o Brasil seja um Estado unitário. Mas, que é uno em seu fundamento,

não padece dúvida, e se há uma certa pluralidade em sua estrutura e em seu funcionamento, ninguém ignora que esta pluralidade é instituída pelo poder nacional, e só é válida na medida em que é admitida, regulada, determinada e limitada por ele. Não exageraríamos, pois, se disséssemos que o Brasil é um Estado federal por delegação – há uma ordem jurídica unitária, que transfere às províncias determinados poderes: os estados, como instituições de direito público, exercem uma função vicariante relativamente à soberania nacional – os seus poderes constituintes e os seus poderes legislativos não são de direito próprio, mas, nasceram de delegação, outorga e concessão do soberano. Tanto que o poder constituinte dos estados não deriva de si, não é *sui juris*, mas, sim, uma delegação do poder constituinte nacional, que lhes concede certa margem de atribuição. Nada melhor que um exemplo: há no Congresso Nacional um projeto de "federalização" da justiça. Se adotado, desaparecerá o Poder Judiciário dos estados. O importante da medida no nosso caso, porém, surge de que ninguém reclama alegando invasão de competência ou de desprezo pelas prerrogativas dos estados: é doutrina pacífica que se a nação concedeu às províncias o direito de ter justiças próprias, poderá retomá-lo sempre que desejar, sem maiores discussões.

10. Da "república una e indivisível" à sociedade moderna

Muito bem compreenderíamos certas questões subjacentes à nossa discussão se considerássemos com a devida atenção o mito da "República una e indivisível" que presidiu a formação do Estado liberal. Para esta maneira particularíssima de ver as coisas, nação, Estado, corpo político, povo, etc., tudo se confundia numa realidade única, impossível qualquer distinção e, o que é mais importante para o nosso debate, a realidade contida em todos estes conceitos surgia aos olhos de todos como uma sociedade homogênea, constituída de pontos iguais e absolutamente indiferenciada. Nada havia entre a República e o cidadão. Os direitos e interesses comuns de classe e profissão eram exorcizados como demônios terríveis e o território francês, tão rico de variedades de toda a sorte, foi dividido em departamentos pouco mais ou menos iguais, referentes aos

acidentes geográficos. Havia apenas o solo francês com seus rios e montanhas; as comunidades do povo francês, de existência milenar, a Bretanha, a Normandia, a Provença, nada disto existiria mais.

Ora, o fator da unidade é o Estado, uno por natureza e sempre monocrático. A rigor poderíamos classificar todos os governos como tipos de monocracia já que sempre há um chefe que manda e decide. O Estado assegura a linha de direção, una e única, de modo a permanecer a estrutura do corpo político inalterável, corpo político que se compõe de muitos elementos, e do qual o Estado é a cabeça.

Passada a febre de unificação e centralização do Estado liberal, reafirmou-se a noção do caráter pluralista da sociedade. Ninguém negará a distinção entre províncias, classes, profissões e outras categorias e divisões dentro da sociedade. A preocupação unificadora e centralizadora da Revolução Francesa que levou a negar a própria existência dos "corpos intermediários", colocando o cidadão isolado diante do Estado, tinha a sua razão de ser e poderia ter justificação como uma solução de emergência, ou então, como atitude de rebeldia injustificável, a projeção de ressentimentos, contra uma estrutura social, aliás obsoleta, mas fundada na história e no sentido das realidades sociais ou como um ideal além da realidade. Trata-se de problema que não nos cabe resolver. O essencial é o reconhecimento do fato de que a preocupação unificadora fazia parte das aspirações que motivaram o Estado liberal, que não queria ver diferenciações dentro da "República una e indivisível". Ora, este mito da "República una e indivisível" foi, durante o Império, levantado por estadistas, mesmo do Partido Conservador, contra certas aspirações federalistas.

Resumindo, pois, acentuamos que a noção do Estado Liberal se caracterizava pela negação radical de diferenciações dentro da sociedade política.

11. Descentralização

Se o Estado unitário é aquele em que há apenas um soberano, uma lei e uma autoridade, pode a administração ser ou não ser centralizada. O conceito de Estado unitário é jurídico e político; o de centralização é administrativo, apenas. Haverá descentralização se houver uma hierarquia e um escalonamento de funções e órgãos.

Centralização se os setores inferiores não podem decidir por si, e, apenas, executam ordens superiores.

A descentralização, portanto, é um conceito administrativo e, não, político, podendo ocorrer com ou sem a federação. Há regimes unitários descentralizados, do mesmo modo que, apesar de muitos o considerarem absurdo, existem federações centralizadas. Para prová-los não precisamos ir longe, porque o Brasil é um exemplo e a tendência norte-americana se dirige no mesmo sentido.

Governo descentralizado é aquele em que os detalhes da execução ficam entregues a órgãos subalternos, aos quais se reconhece certa margem de autonomia para a decisão e solução dos problemas específicos, dentro da lei geral. É significativo que as atividades do governo federal não sejam menos centralizadas hoje do que as do governo imperial. Os liberais, assim como os responsáveis pelo sistema de 1891, discutiam habitualmente o problema das atribuições dos governos provinciais, mas raramente se interessaram pela questão das atribuições dos ministérios do plano provincial, problema que não se colocava nitidamente àquele tempo.

Se considerássemos que as tarefas governamentais se desdobram em duas fases, a do planejamento e a da execução, compreenderíamos melhor o problema. De fato, numa administração centralizada, não cabe aos órgãos locais escolher os meios para atingir os fins e regular sua própria atividade. Compete-lhes cumprir o que determinam os órgãos superiores. Mas devem ter autonomia para resolver como aplicar os planos e as diretrizes das autoridades mais altas.

Na administração descentralizada, o planejamento compete aos órgãos centrais e a execução aos órgãos locais, que aplicam as diretrizes gerais aos casos isolados, interpretando-as, adaptando-as, alterando-lhes detalhes se as circunstâncias o exigirem. Já na administração centralizada, não somente o planejamento, como a execução, competem aos órgãos centrais, limitando-se os seus agentes inferiores às tarefas subalternas de pôr em prática os planos e ordens recebidas do comando supremo.

Exemplo ideal de administração descentralizada é o que nos oferece um Exército, principalmente em tempo de guerra. De fato, nada é mais unificado do que um Exército. O comando determina e planifica todas as atividades, de tal modo que podemos dizer que o general sabe onde está cada soldado em cada comento, o que tem de fazer e o que vai fazer. Mas, igualmente, nada tão descentralizado:

cada setor do Exército possui liberdade de movimentos no seu campo de ação e executa sob sua própria responsabilidade todos os atos. Um general não se dirige pessoalmente a qualquer soldado; entretanto, todos os soldados se movem a um aceno do general.

A aplicação prática deste conceito de administração descentralizada, agora mais fácil do que antigamente, graças à melhoria das técnicas de comunicações, é o que nos tem faltado. Muitos atos e muitas providências que ficam dependentes de decisão dos órgãos centrais do governo poderiam ser executados por agentes locais. Trata-se de reforma necessária, de reforma que se impõe. Para realizá-la, entretanto, torna-se imprescindível que as estruturas da administração sofram revisão completa, no sentimento de se estabelecer hierarquia de funções e de órgãos, tal que se atribua a cada plano a sua responsabilidade própria e a cada setor perfeitamente caracterizado o que lhe compete.

12. Tipos de descentralização

Há vários tipos de descentralização e que devem ser considerados. E alguns de nossos equívocos tradicionais originaram-se do descobrimento destas distinções.

Temos, em primeiro lugar, a descentralização administrativa ou descentralização propriamente dita: os órgãos da administração pública podem adotar um escalonamento de atribuições, de modo a reduzir ou diminuir a massa de atribuições de núcleo central.[14]

Divide-se esta administração em territorial e funcional. No primeiro caso, a forma corrente e usual é a que surge da entrega de parcelas maiores de liberdade de determinação aos órgãos locais. Assim um ministério pode ter delegacias estaduais e serviços municipais: no Ministério da Fazenda há, por exemplo, a Secretaria de Estado, delegacias fiscais e coletorias municipais. Pode-se aumentar ou reduzir a área de ação dos órgãos inferiores da administração, ampliando, assim, ou reduzindo, o descongestionamento do poder. Chama-se, por outro lado, descentralização funcional, aquela que se caracteriza pela distribuição das tarefas, de acordo com atividades especializadas e não de acordo com as regiões. A existência de ministérios separados é exemplo desta forma de descentralização. Assim, nos primeiros anos do Império, todos os

assuntos ditos "interiores", isto é, de administração interna do país, tudo o que não fosse nacional, relações exteriores, aplicação de justiça e vida financeira, ficavam a cargo do Ministério dos Negócios do Império. Com o correr dos tempos, com o aumento da população, intensificação e incremento das tarefas do Estado e outros fatores óbvios, surgiram novas secretarias de estado, numa descentralização funcional do antigo Ministério dos Negócios do Império: Educação, Saúde, Trabalho, Viação, Agricultura... E, voltando ao exemplo do Ministério da Fazenda, além da sua descentralização administrativa, existe a de ordem funcional, como a atribuição de autonomia própria aos serviços de imposto sobre a renda.

Descentralização legislativa: sem que se altere a estrutura constitucional do Estado é possível – e há casos concretos – ampliar ou reduzir a competência legislativa das províncias ou municípios. Ou mais exatamente: basta uma reforma na discriminação de rendas, que teremos, acentuada ou reduzida, a capacidade legislativa dos governos locais, sem alteração do regime.

Por último, pode-se falar numa centralização ou na descentralização do Poder Judiciário. Há muitos modos: ampliação da competência das instâncias inferiores, criação de instâncias intermediárias, etc. A descentralização judiciária é a realização daquele velho ideal de nossos antepassados: a justiça mais perto do povo.

A descentralização, pois, fica no plano da redistribuição das tarefas, e não implica em qualquer alteração nas relações jurídicas, no vínculo institucional. Trata-se, pois, unicamente, de um caso de divisão do trabalho.

13. Centralização e unificação

Sempre se confundiu a unificação com a centralização. A primeira diz respeito à fonte imediata da autoridade e da lei. Temos unificação se houver apenas uma autoridade, uma soberania, uma fonte de lei. Centralização, se o poder supremo enfeixa em suas mãos, a direção e a execução de todos os serviços.

Citemos um trecho do visconde do Uruguai, lucidíssimo analista de nossos problemas:

> Sem a centralização não seria possível a uniformidade de impostos gerais e da sua arrecadação; a admissão de todos

> os brasileiros aos empregos públicos; a uniformidade das habilitações para certos cargos e profissões; a uniformidade dos códigos das jurisdições, das penas e das garantias; a livre circulação das pessoas e dos gêneros e a igualdade perante a lei.[15]

Vê-se daí que o ilustre ministro da Justiça de 1841 estava pensando no Estado unitário, na soberania única, na lei única, nunca na centralização propriamente dita. Ora, se o visconde de Uruguai, geralmente tão seguro, tão exato, tão bem informado chega a fazer semelhante confusão, ninguém se espantará da permanência do equívoco.

Pode haver, fato que os brasileiros não compreenderam nunca muito bem, a unidade absoluta com a descentralização levada ao extremo, como demonstra muito bem o exemplo citado da organização militar. Ou o caso inglês que somente conhece o município e o "rei em Parlamento". Mas que realiza o *self-government* municipal em condições excelentes. Já uma administração plural e centralizada, uma federação centralizada, embora toda federação tenha a unificação com caso limite, embora possível na prática, como demonstra o caso brasileiro, conduz a situações terrivelmente incômodas, com a adoção de soluções uniformes para situações diferentes e decisões divergentes para os casos uniformes. Por isto, os males apontados no Império continuam sendo apontados, hoje. E a razão vem, exatamente, da confusão entre unificação e centralização. Que o visconde do Uruguai cometeu e Tavares Bastos, também.

14. Federação e descentralização

A descentralização, esta a verdade, pressupõe uma hierarquia em cada esfera, existindo uma margem de competência definida. Dentro de uma hierarquia, é claro, os laços da centralização serão mais ou menos tensos – a centralização poderá ser maior ou menor. Tomemos, a título de exemplo, uma instituição de previdência social – organizada hierarquicamente. Poderá ser absolutamente centralizada – todas as providências determinadas e executadas pelo presidente da autarquia, no Rio, que, assim, concederia a aposentadoria que o trabalhador residente em "Vila dos Confins" requeresse. Poderia haver uma descentralização no plano estadual – situação presente na maioria dos casos –, o delegado, em Belo Horizonte,

aplicando as instruções baixadas pelo Rio, concede o benefício. Mais ampla descentralização: caberia ao agente de Uberaba a concessão. Por fim: concessão por um representante no próprio município onde residisse o segurado, com instruções gerais vindas do Rio, disciplinadas e adaptadas pelo órgão da capital do Estado...

Em face de escalonamento, que existia em parte no Império (imperador, presidente do conselho, presidente de províncias, etc.), surge a federação – aqui não há hierarquia –, o governador não é um delegado do presidente da República, o prefeito não é o vigário do governador. Temos aqui autonomia, que etimologicamente significa o poder de fazer a sua própria lei, no sentido mais amplo da expressão, no sentido que usava Kant ao pregar a moral autônoma em face da moral heterônoma, em que a lei vem de uma autoridade situada fora do sujeito. No campo da política, esta autonomia pode ser mais ou menos ampla, mas, se há o direito de fixar normas suas, existe sem a menor dúvida. O problema da organização provincial do Império estava em que as províncias eram autônomas de subordinação hierárquica no que concerne ao Poder Executivo. A coisa chegava, aliás, a situações bem embaraçosas, fruto, aliás, de uma aplicação exagerada do sistema de separação de poderes. Assim, o presidente de província, delegado do presidente do Conselho de Ministros do imperador e chefe da administração provincial ao mesmo tempo, não podia propor projetos de lei à Assembleia, mas possuía direito de veto e sanção.

No que diz respeito, pois, à vida legislativa, as províncias eram autônomas, gozando autonomia razoável, com a diferença de que não podiam elas modificar a sua própria organização. Já no que se refere à presidência de província, como vimos, a situação era de maior ou menor descentralização. Assim como a autonomia sofreu alterações – interpretação do Ato Adicional, por exemplo, igualmente a descentralização foi atenuada ou ampliada – houve tempo, por exemplo, em que os presidentes gozaram da atribuição de nomear e demitir funcionários postais. Se vingassem as propostas do visconde de Ouro Preto em seu relatório de 1883, as províncias obteriam plena autonomia: Executivo entregue a um Comitê de Assembleia (parlamentarismo provincial) e um máximo de descentralização, com transferência ao presidente de grande parte das responsabilidades relativas à ação governamental nas províncias.

Mas, não seria a autonomia, que se aplica ao sistema federal, uma descentralização mais ampla, apesar de não ser propriamente

descentralização? Materialmente falando, é possível que sim, em muitos casos. A rigor, porém, formalmente a situação é outra: para que ocorra a descentralização, convém que haja um centro e na organização fundada na autonomia existem muitos centros. Embora a atual organização administrativa do Brasil seja materialmente centralizada, não podemos dizer que assim seja formalmente – os poderes dos estados (regulados em última análise pela Constituição) não se encontram sujeitos aos da União, nem são delegações destes. Dentro de seu campo de ação – fixado pela Constituição, que é um direito anterior ao próprio direito –, o Estado vive como se não existisse a União. Os municípios, no que compete a seu "peculiar interesse", podem viver, teoricamente, à margem da União e dos estados, nada existindo que se aproxime do famoso mecanismo da "tutela" ou "inspeção" da organização hierárquica do Império. Isto em teoria, pois, na prática, a situação é bem diversa, pois, como diz o povo, "a teoria na prática é diferente". Por isto em lugar de considerarmos a federação uma descentralização mais ampla (e no que se refere à administração federal nos estados, que é onde uma federação pode ser, legalmente, centralizada ou descentralizada, muitas vezes é centralizada) o que se deve fazer é considerar a federação, ou a organização fundada na autonomia, como "excentralização", isto é, o sistema fundado em muitos centros.

15. A discriminação de competência

Os federalistas brasileiros sempre consideraram lugar-comum da doutrina a distinção entre as atribuições da administração provincial e a da administração nacional nas províncias, constituindo séries paralelas. No Brasil isto se teve sempre como ponto pacífico da doutrina. Há, entretanto, divergências. Burdeau, por exemplo, admite três soluções igualmente válidas e que são:

> 1) Não possui o Estado central administração própria nas províncias, entregando a execução de suas leis aos órgãos locais. Esta solução foi procurada pelo Império alemão, e mantida em princípio pela República de Weimar.
>
> 2) A administração dos negócios nacionais nas províncias fica a cargo de repartições federais próprias. Comenta Burdeau: "C'est un luxe que peuvent seuls se permettre

les pays fiches. Il rend extrêment complexe la machine administrative et celle complication est général sévérement jugée par les auteurs americains”. Países que adotam semelhante solução: Estados Unidos, URSS e o Brasil. Vê-se que procuramos a solução mais cara.

3) Solução mista: para certas questões o governo central usa os funcionários e repartições dos governos locais, para certas outras mantém serviços próprios. Solução adotada na Áustria e na Suíça. No Brasil, aliás, considera-se uma espécie de crime a mera possibilidade da utilização de órgãos estaduais para a consecução de tarefas de ordem federal.[16]

16. Questões marginais: o complexo geográfico

O atraso espantoso do estudo das ciências sociais no Brasil, durante muito tempo, contraposto à permanência do ensino da geografia, principalmente no sentido mais exato de geografia física e cartografia, em determinadas escolas e estabelecimentos de caráter técnico, associado às várias teorias de determinismo geográfico de que o século XIX fora tão prolífero, e combinado com certos mitos políticos necessários à formação do clima espiritual da luta pela Independência, veio criar um complexo singular que constituiu a filosofia das ciências sociais entre nós: o “complexo geográfico”. Mesmo historiadores de profissão, ao tentarem a interpretação de fatos, geralmente caem na dependência desse curioso princípio informador – o da história como projeção da geografia. De acordo com semelhantes posições, as ciências sociais todas somente possuiriam uma categoria de pensamento – a situação geográfica, para não dizer, pura e simplesmente, a cartografia. A presença do homem, as atividades das sociedades, o dinamismo das relações políticas, nada disto tem importância. Vale um exemplo clássico: um dos argumentos básicos da propaganda republicana e da justificação posterior da mudança do regime operado em 15 de novembro de 1889, foi, como se sabe, o de que o “Brasil era exceção da América”, não obstante o nosso país ter tido uma formação histórica diferente da de muitos dos países americanos, senão de todos, e possuir organização social em muitos pontos dessemelhantes. O fato de estar um país num continente não condiciona, absolutamente, a sua organização política; esta é a função de sua história e das condições de sua

formação. Temos, esta a verdade, uma noção mais cartográfica do que demográfica de nação. Este "complexo geográfico" teve a sua influência também na questão do federalismo, principalmente pelo fato de ter impedido muitas vezes que as condições de nossa formação fossem consideradas, para que se justificassem outras, puramente cartográficas. E nada melhor demonstra isto do que o texto recente de entusiasta defensor da ideologia federalista, o professor Pinto Antunes, que, valendo-se de Alberto Torres, diz:

> No entanto, a verdade fundada na realidade social é que a carta geográfica do Brasil é um imperativo de autonomia provincial, como diz Alberto Torres.[17]

Desde quando uma carta geográfica pode revelar a realidade social de um povo?

E corresponde a nossa carta "política", ao mapa fisiográfico do país?

Outro aspecto, muito estranho, para não dizer contraditório, é o que encontramos na apologia de uma subdivisão administrativa, em favor de estados de igual tamanho. Ou mais proporcionados. O mais estranho é que "federalistas" assim tenham pensado. Tavares Bastos defende semelhante posição, embora moderadamente e o Sr. José Maria Belo estranha que não o fizesse a Constituinte de 1891. Tavares Bastos, convém dizer, avança e retrocede, pois sente que a tese contradiz flagrantemente toda a ideia do federalismo, retirando-lhe toda a substância e toda a razão de ser.[18]

Em primeiro lugar, trata-se de um princípio centralizador, do ponto de vista político e administrativo, e é lógico, muito lógico, venha o centralista de inspiração napoleônica que era Pimenta Bueno defender uma adaptação brasileira dos departamentos franceses. Uma nação constituída de uma poeira de departamentos, sem tradições próprias, sem grande força econômica ou eleitoral, permitirá que o Estado nacional possa dominar soberanamente sobre todos: *divide, ut imperas*. Somente o fato de tais departamentos jamais terem condições financeiras boas seria suficiente para consolidar o domínio absoluto do governo central. Ou temos centros de concentração e de dispersão de forças políticas, ou não teremos nada. Uma pessoa pode defender a adoção no Brasil do sistema de departamentos franceses – mas somente poderá ser um adepto da unificação e da centralização.

Sendo, como foi o Brasil, uma nação que se organizou federalmente por ato do poder soberano, jamais existindo entre nós uma associação de comunidades autônomas, pois somos uma "federação preventiva", unicamente o fato de reconhecermos a personalidade histórica das províncias, de admitirmos que umas tantas províncias, ou todas, aspiravam certos privilégios, é que nos permite, sem violência completa às regras da linguagem e da lógica, dizer que o Brasil é uma federação. A única substância, a realidade única do federalismo no Brasil é esta: existem estas províncias, realidades sociológicas distintas, existe "o espírito provinciano", já assinalado por Bernardo de Vasconcelos. O Império e a República deram-lhes estatutos jurídicos definidos, reconhecendo-lhes, assim, a sua existência e determinados privilégios. Agora, se as províncias, em lugar de comunidades criadas pela história, fossem, também elas, instituídas pelo governo central, forçoso é reconhecer que a ideologia federalista não constituiria senão um nome, mero *flatus voccis*.

Tavares Bastos, na sua preocupação de adaptar ao Brasil as instituições americanas, elogia-lhes a existência de "territórios", a boa distribuição da área dos estados. Ora, nisto, como no mais, a formação do Brasil seguiu rumos contraditórios e inversos da dos Estados Unidos.

Aliás, convém recordar que os estados que saíram das 13 colônias iniciais não possuem mapa igual; existiam com personalidade distinta e assim se conservaram. Os outros, que foram retalhados no deserto, estes, de fato, podiam tomar a forma que fosse conveniente. Mas, acontece que, nos Estados Unidos, as fronteiras eram "móveis" – havia regiões desertas, conquistadas por pioneiros e territórios estrangeiros anexados por diversos processos, da compra à guerra. O território dos Estados Unidos cresceu com o povoamento. Ora, no Brasil a coisa foi muito outra. Nunca tivemos fronteiras "móveis"; as nossas fronteiras são antigas, fixadas por D. João V, graças a seus dois grandes servidores Alexandre de Gusmão e o conde de Bobadela. Quando o Brasil se tornou independente, o seu território era praticamente o mesmo atual, restando, apenas, retificações e acerto de pontos duvidosos. E houve a perda da Cisplatina. Igualmente as divisas provinciais não se afastavam muito das atuais. O Brasil tem tido territórios federais: o Acre, que nasceu de uma área contestada, e os recentes, retirados dos territórios do Estado.

Por último, um fato de que nem todos se dão conta: a área de uma província nada tem a ver com sua importância real, que nasce da população, que justifica a influência eleitoral, e da riqueza, que lhe dá poderio econômico.

Ainda mais que a ideologia federalista na Constituinte, como veremos, tomou à União todas as terras devolutas dando-as aos estados...

17. Um problema brasileiro

Apreciaremos, aqui, incidentalmente, uma questão que, aparentemente, nada tem com o nosso tema, mas que está na raiz de todo o debate que se tem travado no Brasil, desde as primeiras referências ao assunto na Constituinte do Império até a luta pela "autonomia do Distrito Federal". Dentro de uma linha de conduta, que talvez seja comum a outros países, os brasileiros são geralmente favoráveis à supremacia do Poder Executivo. O brasileiro, ao contrário do que diz Oliveira Viana, confia muito mais no Executivo do que no Legislativo, que considera oneroso, ineficiente e palco de agitações estéreis e discussões ruidosas e onde cavalheiros graves se comportam como crianças mal-educadas.[19]

Houve, de fato, a exceção do Primeiro Reinado, fruto de malquerenças para com o imperador D. Pedro I, e por influência da ideologia do liberalismo romântico então em seu auge. E não é visível, nos próprios editoriais de Rui Barbosa que constituem *Queda do Império*, que a crise final da Monarquia não teve outra causa senão a situação de acefalia do Estado, e a hipertrofia do poder ministerial com o aparecimento de um verdadeiro sistema de puro parlamentarismo, provocado pelo cansaço e pela doença do imperador D. Pedro II e pela condição feminina de quem o deveria suceder? Bem apuradas as contas, a "Questão Militar" foi, em seus aspectos subconscientes, o sentimento de confusão criado pela ausência do generalíssimo das Forças Armadas, que era o imperador. D. Pedro II se eclipsava e não tardaria a desaparecer. Na ordem da sucessão viria um comandante supremo feminino... ou estrangeiro. E os ministros começavam a agir, não como agentes da autoridade soberana, mas como autoridades cuja força vinha de si. Tanto assim que, detalhe significativo, no famoso caso do tenente

Carolino, ninguém discutiu jamais a posição do visconde de Ouro Preto, como chefe do governo, presidente do Conselho de Ministros que era. Rui Barbosa, tão cioso do parlamentarismo à inglesa, omitiu este lado do problema e sempre discutiu a questão em termos de prisão de um oficial pelo ministro da Fazenda, ministro civil, esquecendo-se, aliás, de que criticara o mesmo visconde de Ouro Preto por haver entregue as pastas da Guerra e da Marinha a militares, já que, nos quadros do parlamentarismo clássico, todos os secretários de Estado devem sair da representação nacional e não há distinção entre pastas civis e militares. O próprio Rui fingia desconhecer as ficções do regime parlamentar e negava a autoridade própria do primeiro-ministro. Ou reconhecia que, afinal, só o imperador tinha poder sobre todos os cidadãos, como o soberano. Esta consciência da supremacia do Executivo, cujas origens não nos cabe apurar aqui, é visível em toda a história e em todos os planos.

No plano nacional, a introdução do parlamentarismo nunca foi muito fácil e os políticos do Império, tanto liberais como conservadores, jamais tomaram a única providência útil para abolir o que denominavam "poder pessoal", medida fácil e que dependia somente deles: estabelecer entre si que, nas eleições, as decisões do eleitorado fossem tomadas livremente. Ora, se os partidos deixassem de usar a máquina do Estado para fazer eleições e o eleitorado se manifestasse efetivamente, o parlamento imporia ao imperador os seus gabinetes, tirando ao monarca a autoridade moral e o poder de fato de realizar aquelas famosas guinadas à direita espetaculares, que não foram tão frequentes assim e algumas, como a chamada de Itaboraí ao poder de 1869, uma exigência de salvação pública.[20] Se a autoridade do imperador não tinha contraste, é que os partidos, igualmente, não cuidavam do essencial: conseguir o apoio do eleitorado, livremente.

A história da Regência dá-nos interessante exemplo. Começou com um governo colegiado, dependente das câmaras – Regências Trinas. Cuidou-se logo de criar o regente único, eleito pelo corpo eleitoral, um verdadeiro presidente da República em seus poderes. E deram logo o poder ao ríspido e autoritário padre Feijó. Mas a situação não encontrou remédio: tivemos a Maioridade que, afinal, provocava o aparecimento de um centro estável de autoridade, muito embora fosse um adolescente.

Veio a República. Deodoro, fugindo à tentação da ditadura positivista, aceitou o presidencialismo à americana. Ora, este regime significa a onipotência do Executivo. E o corretivo, a ação fiscalizadora do Judiciário, não houve, como se sabe. E República presidencial com partido único, eis o regime de 1891 a 1930.

Depois de 1930, várias situações tivemos, com períodos de ditadura irrestrita e ampliação da área do Executivo, inclusive no plano financeiro, com orçamentos votados, aplicados e julgados pelo governo e livres de prestação de contas, como os das autarquias até hoje. E apesar das crises tremendas que o presidencialismo tem conhecido, apesar das calamidades de nosso tempo, ainda não se teve coragem de adotar o parlamentarismo. Há visível hostilidade a um regime que coloca o executivo em tutela ou custódia.

No plano provincial, o Ato Adicional criou assembleias legislativas, de amplíssimos poderes, e negou aos presidentes de províncias qualquer atribuição legislativa, a não ser o direito de veto, e reduziu a sua iniciativa às propostas de orçamento e da força pública. Mas não possuíam Executivo próprio as províncias, tendo, como tinham, o seu Legislativo. Todas as propostas reformistas, como veremos em lugar oportuno, iam sempre no sentido de adoção do presidencialismo. O ultraliberal Tavares Bastos, obrigado pelo assunto de seu livro a cuidar da hipótese de um parlamentarismo provincial, mostra-se indignado com a ideia. Igualmente não teriam aplicação as sugestões de Ouro Preto neste sentido. A República adotaria gostosamente o presidencialismo. Não houve o Estado que quisesse ser parlamentarista e o Rio Grande do Sul conheceu uma constituição semiditatorial até 1930.

No plano municipal: durante o Império e, em certos estados, depois da República, os municípios eram governados dentro da tradição, por um corpo de representantes do povo. Era o velho Senado da Câmara. Os críticos, porém, reclamavam a existência de um Poder Executivo separado. Nada de uma Câmara governando a cidade. A República lançaria em circulação os prefeitos, em suas várias modalidades e formas. Até 1930, as capitais, as cidades balneárias e outras tinham prefeito nomeado. E o que se pretende com a autonomia do Distrito Federal? Meramente isto: a eleição do prefeito. Depois de 1937 aboliram-se as câmaras municipais, de existência secular, só interrompida em 1889 e 1930. Coube, pois, à nossa geração, assistir a um fato inédito no Brasil desde a chegada

de Tomé de Sousa – as cidades administradas normalmente por um delegado do governo, sem as assembleias do povo. E em muitos e muitos lugares isto foi considerado um bom serviço, por apaziguar terríveis e infindáveis lutas pelo poder...

Esta convicção brasileira da primazia do Executivo – que convinha fosse considerada devidamente na elaboração de nossas constituições, para que se instituíssem regimes que, satisfazendo a esta aspiração, não desguarnecessem a liberdade – esta convicção deve ser considerada num estudo de federalismo no Brasil.

18. Uma incógnita: o federalismo

Num dos mais recentes debates em torno do federalismo, promovidos pelo Centro de Estudos Políticos do Instituto de Estudos Jurídicos de Nice (Universidade de Aix-Marseille) em *simposium* realizado em 1954, as discussões chegaram a resultados que confirmam as nossas análises nas páginas precedentes, e que, por isto, tomaremos como conclusão de nossas pesquisas. Preliminarmente, convém acentuar que a reunião foi presidida pela ideia de federalismo internacional, o federalismo como solução do problema da paz, chegando, mesmo, alguns autores a considerar dois tipos de federalismo, um de direita, representado por Charles Maurras, cuja preocupação é a descentralização dentro da coletividade nacional, e um de esquerda, cujo objetivo é a paz, organização em bases federais da ordem internacional.

Fiquemos nas penetrantes e altamente bem informadas análises do Estado Federal, conforme existe no direito público dos diversos países, num estudo abrangente, que aprecia tanto os Estados Unidos como a URSS, a Iugoslávia como o México, o Brasil como a Austrália, a Alemanha como o Canadá, a Venezuela como a Suíça, que o professor Charles Durand levou a cabo, com uma visão aguda dos problemas e que, afinal, resume e estabelece uma teoria jurídica da federação no mundo atual.

Primeiro a definição:

> En son sens juridique, le fédéralisme désigne certains types de régimes concernant les rapports entre collectivités, sourtout entre collectivités publiques, mais non pas uniquement: ou parle de fédérations de syndicats, d'associations, bref de

groupements privés. Ce qui nous import ici, toutefois, ce sont les fédérations de collectivités publiques. Nous n'étudierons que celles-ci.

Une fédération suppose toujours un groupement de collectivités publiques, mais un groupement stable, durable, ou du moins visant à l'être, possédant des organes compétents pour prendre des décisions qui créent des effets juridiques envers les membres du groupe. Par là une fédération différe de ces groupements qui sont de simples juxtapositions de collectivités et comportent pour elles des obligations communes, mais n'instituent pas un organe de décision distinct de leurs propes organes. Même si leur objet est durable, comme dans un traité d'alliance ou de commerce, il n'existe pas là de fédération, car il faut pour toute décision nouvelle importante l'accord de toutes les collectivités parties à ce traité, chacune étant représentée par un de ses organes.

Dans la fédération au contraire, il existe un organe commun qui prend des décisions créant des obligations juridiques envers toutes les collectivités fédérées, et en général des sanctions sont prévues. Il se peut que ces décisions exigent l'accord d'une majorité de ces collectivités représentées par leurs organes respectifs, mais non pas de toutes, et la décision lie en droit même celles qui s'y sont opposées. En entrant dans une fédération (selon le sens correct de ce terme), une collectivité se soumet donc dans une mesure variable à une autorité juridique supérieure.

[...]

Dans l'État unitaire, le législateur ordinaire (c'est-a-dire distinct de l'organe constituant) a tout pouvoir envers les collectivités publiques internes: provinces, départements, communes. Si cet État unitaire prend la forme démocratique, il en résulte que la préference manifestée par la majorité des citoyens actifs ou par l'organe élu qui est censé représenter cette majorité, la notion de l'interêt commum par cette majorité ou par cet organe s'imposent en droit et sans réserve à toute minorité, y compris aux collectivités internes. Il n'y a aucune opinion, aucun intérêt de ces collectivités qui soit opposable en droit à la majorité; celle-ci possède l'omnipotence juridique.

Au contraire, une fédération suppose des limites à cette Omnipotence. Des collectivités y sont unies en certames matières par des intérêts matériels ou moraux considérés comme communs et fondus en un intérêt collectif unique. Pour ces matières, des décisions unifiées sont nécessaires. Elles seront prises par les organes communs de la fédération qui, en régime démocratique, sont élus par ses citoyens actifs. Mais pour les autres matières, il est admis qu'il peut exister entre ces collectivités des différences d'intérêt, que chacuns peut chercher à satisfaire ses intérêts propres, et la diversité des solutions est possible. La competence pour prendre les décisions appartiendra alors non pas aux organes communs de la fédération, mais aux organes propres de chacune de ces collectivités. En d'autres termes, en ces matières, la majorité globale, les organes communs de la fédération, le legislateur ordinaire, tout au moins. n'ont pas tout pouvoir. Leurs pouvoirs sont limités par une autonomie reconnue aux collectivités fédérées, autonomie juridique partielle, mais pourvue d'une protection à l'encontre de cette majorité et de ce législateur.[21]

[...]

Quoi qu'il en soit à cet égard, les régles essentielles dans le régime juridique d'une fédération sont celles qui régissent le partage de compétences entre organes communs et organes de chague collectivité, les rapports mutuels entre ces organes, leur composition et leur recrutement. Tout cela se trouve dans un acte fondamental qui est la base de la fédération, acte dont le contenu peut être extrêmement variable suivant les fédérations et suivant les époques dans chacune d'elles, car des modifications sont possibles, même des modifications directes. Bien que la transformation de ces règles puisse se faire aussi par voie d'interprétations, il est d'un grand intérêt de savoir comment et par qui cet acte de base peut être modifié directement. Cela ne dépend pas de la façon dont il a été fait: elle appartient au passé. Cela résulte de la régle expresse ou tacite posée par cet acte, et puisque je viens de parler de régles tacites, c'est dire qu'il a place là aussi pour une interprétation, au moins pour des controverses. En tout cas il est três important de savoir par qui peuvent être modifiées les règles de base. Cela nous permettra de compléter le critérium de la fédération et de distinguer plusieur categories, au sein de cette notion juridique.[22]

Em seu trabalho, o professor Charles Durand compara as diferentes constituições federais vigentes acerca dos tópicos habitualmente considerados como essenciais a uma distinção do que seja federação, por oposição ao Estado unitário descentralizado. A variedade é de tal modo desconcertante, que, no fim, pouco resta para escapar, no que diz respeito ao direito positivo – todas as hipóteses são possíveis. Resta uma razão distinta fundamental de ordem jurídica: o regime jurídico das coletividades internas de um Estado unitário descentralizado é passível de alterações por efeito da legislação ordinária do parlamento nacional, sem que as partes interessadas sejam consultadas. Nas federações é mister uma reforma da Constituição, através de um processo especial, complicado e difícil.[23]

Naturalmente carecerá de interpretações esta legislação constitucional – haverá um órgão do poder federal destinado a fixar as dúvidas e que poderá ser o Poder Judiciário ou o Poder Legislativo nacional. Dirá o professor Durand:

> Mais, quel que soit cet organe, l'ensemble de ses interprétations va constituer un complément de la constitution, écrit, cont il censé préciser les sens, mais qui pourra l'altérer, qui est moins rigide et peut se modifier plus facilement, qui l'emportera en pratique sur le text littéral.[24]

Vem o nosso autor, em seguida, comentando outros tópicos; em geral a sua conclusão é a mesma: há mil formas de organização de federação, nenhuma sendo específica, como pensavam nossos velhos tratadistas que, lidos no sistema americano e desprezando o resto, consideravam os estilos estadunidenses como os únicos de federalismo, criando uma curiosa ortodoxia jurídica e política, fora da qual *nulla salutem*. Um aspecto importante da pesquisa realizada pelo professor Durand no direito comparado é a que concerne à constituição da "Câmara dos estados", que nós denominamos Senado.[25] Teoricamente, esta Câmara representa os estados, a Câmara dos deputados trazendo a vontade nacional indiferenciada. Ora, como nota Durand muito pertinentemente, os eleitores votam de acordo com os partidos, tanto para deputados como para senadores, resultando daí uma igualdade de composição real entre as duas casas do Congresso, como sabemos.[26] E os deputados, por sua vez, votam em função dos interesses regionais, sendo que, antes de 1930, as bancadas representavam, realmente, os pontos de vista dos governadores,

dentro dos melhores estilos federalistas, em comportamentos válidos para senadores e não deputados.

Igualmente carece de importância a organização do governo federal, e os dos estados-membros, como demonstrará à saciedade uma comparação entre os Estados Unidos e o Canadá, ou entre a Suíça e a Alemanha bismarquiana. Não há, vê-se das descrições do professor Durand, conceito em ciência política a recobrir realidades mais distintas entre si como este nome que tanto empolgava aos brasileiros no passado e que todos usamos impunemente sem considerar os perigos que encerram.

Notas

1. Jacques Maritain, *O homem e o Estado*, Rio, 1950, p. 14.
2. Ibidem, p. 35.
3. Walter Lippmann em sua recente obra *The public philosophy* (Londres, 1955) estabelece uma distinção de fecundos resultados entre o "povo", tomado como a comunidade nacional em globo e o "povo", o corpo eleitoral, apenas; duas realidades que, habitualmente, são tomadas uma pela outra, mas não coincidem nunca – o eleitorado sempre é uma parcela da população (ver p. 34 e seguintes).
4. Luís dos Santos Vilhena em suas *Cartas* justamente célebres que com o título de *Recopilação de notícias soteropolitanas e brasílicas* dá ampla notícia da Bahia, usa, constantemente, o termo "capitania" como relativo à cidade capital. Vê-se isto desde o título quando fala no "estado daquela cidade e sua capitania"...
5. J. Pinto Antunes, O princípio federativo na Constituição brasileira, *Revista da Faculdade de Direito* (Universidade de Minas Gerais), out. 1953, p. 10-b.
6. Jean Rivero, Introduction à une étude de l'evolution des sociétés fédérales. *Bulletin International des Sciences Sociales*, v. IV, n. 1, p. 7 (ed. Unesco).
7. Pierre Duclos, *L'evolution des rapports politiques depuis 1750*, Paris, 1950, p. 223.
8. Ibidem, p. 238.
9. Georges Burdeau, *Traité de science politique*, Paris, 1949, v. II, p. 451.
10. Muitos autores modernos definem praticamente a federação como o sistema em que os cidadãos estão sujeitos a dois governos diferentes e participam de dois modos no governo nacional, como cidadãos, diretamente, e por intermédio de seu Estado.
11. Georges Scelle, *Précis de droit des gens*, Paris, 1932, 1ª parte, p. 27.
12. Um exemplo frisante da experiência corporativa nos países escandinavos temos na excelente monografia de Gunnar Hecksher, *La démocratie efficace*, Paris, 1957, cap. IV.
13. George Burdeau, *Traité de science politique*, Paris, 1949, tomo II, p. 317.
14. Diz Burdeau, *Traité de science politique*, Paris, 1949, tomo II, p. 355: "La décentralization est une manière de restituer aux groups locaux des prerrogatives d'administration dont l'avenement de l'État unitaire les a depossédés." À descentralização territorial contrapõe Burdeau (op. cit. p. 353) a descentralização "por serviço", que denominamos "funcional".
15. Visconde de Uruguai, *Ensaio sabre o direito administrativo*, Rio, 1862, v. II, p. 178.
16. George Burdeau, *Traité de science politique*, Paris, 1949, tomo II, p. 432-433.
17. Pinto Antunes, loc. cit., p. 106.

18. Ver *A província*, p. 356-357, da edição de 1937, e *História da República*, de José Maria Belo, Rio, 1940, p. 112. Citem-se estas fontes, por serem de autores federalistas.
19. Lippmann, no ensaio citado, chama a atenção para o relativo desprestígio do Legislativo em nosso tempo e diz: "They (the people) choose authority, which promises to be paternal, in preference to freedom which threatens to be fratricidal" (p. 59).
20. Sobre a queda do gabinete Zacarias, convém recordar os seguintes fatos: O imperador, ouvido o Conselho de Estado, deliberara escolher o visconde de Inhomirim (Sales Torres-Homem), na lista tríplice de senador, escolha que era atribuição privativa do Poder Moderador, dispensava a audiência do gabinete; o candidato de Zacarias era uma figura sem projeção nacional, um anônimo em face do ex-panfletário Timandro do *Libelo do Povo*; demitindo-se Zacarias recusou-se, contrariando as praxes do parlamentarismo, a colaborar na escolha do novo "premier"; o país estava em guerra, fato de que ninguém se recorda ao discutir a crise de 1868, e uma ascensão dos conservadores ao poder daria ao país a colaboração do general (Caxias), do financista (Itaboraí), do diplomata (Rio Branco), e do jurista (Pimenta Bueno) de que havia necessidade para o término da luta e a reconstrução do país. Recorde-se, a propósito, o seguinte: apesar da guerra terrível, as lutas partidárias não sofreram o menor arrefecimento, não se verificaram movimentos de União nacional e nem se implantou, ao menos, a censura à imprensa; em todos os países daquele tempo que adotavam constituições como a nossa (a Inglaterra, por exemplo), a direção da política externa era atribuição do monarca. No que se refere à Inglaterra, a publicação da correspondência da rainha Vitória e de muitos outros documentos do tempo revelou que os nossos liberais andavam completamente iludidos acerca da situação real. Os ministros de D. Pedro II gozavam do poder mais amplo e mais intenso do que seus colegas a serviço da rainha Vitória, cujo "poder pessoal" era de fato algo de muito sério (por exemplo: foi a rainha que impediu o reconhecimento da situação de beligerância aos estados do Sul na Guerra de Secessão e isto para atender ao conselho do príncipe Alberto).
21. Brás Fiorentino Henriques de Sousa, o filósofo do Poder Moderador, bem previa que o exagerado poder dos presidentes do conselho, nulificando a autoridade do imperador, levaria o regime à ruína. De fato, o 15 de novembro não foi um movimento contra o imperador, mas contra os ministros, contra a "heptarquia" (governo dos sete, pois tantos eram os ministros), como dizia Brás Fiorentino, a qual usurpara o poder imperial, como demonstram as *charges* de Ângelo Agostini. Diz B. Fiorentino: "A doutrina contrária, que ultimamente se tem procurado acreditar entre nós, sustentando-se que os ministros de Estado são tão responsáveis pelos atos do Poder Moderador como pelos do Poder Executivo, não é só falsa, porque vai abertamente de encontro à verdadeira e só teoria do governo constitucional representativo, à letra e ao espírito bem manifesto da nossa Constituição, senão também subversiva e no mais alto grau às instituições juradas, visto como (queiram ou o não queiram os seus propugnadores) a nada menos se encaminha do que ao total eclipse do elemento monárquico do governo, fazendo-se com ela surgir a oligarquia ministério-parlamentar sobre as ruínas tranquilas do trono brasileiro".
22. *Le fédéralisme*, Bibliotèque des Centres d'Études Superieures Specialisés, PUF, Paris, 1956, p. 174-176.
23. Ibidem, p. 176-177.
24. Ibidem, p. 181.
25. Ibidem, p. 182-183.
26. Ibidem, p. 200-203.

CAPÍTULO III
A FEDERAÇÃO NO IMPÉRIO

1. A situação do problema

Seria o Império um Estado federal, conforme a definição dada anteriormente: corpo político constituído de coletividades e, não, de indivíduos?

Dizia o artigo 1º da Constituição: “O Império do Brasil é a associação política de todos os cidadãos brasileiros”.

Mas o segundo logo proclamava: “O seu território é dividido em províncias, na forma em que atualmente se acham”. Quer dizer, foram reconhecidas como parte do Império aquelas províncias que já existiam e historicamente constituíam entidades definidas. Aliás, não é significativo que a Independência tenha sido conquistada província por província?

Prosseguindo, a Constituição reafirma a cada passo a convicção de que as províncias possuíam realidades próprias, preexistiam como entidades de fundo histórico e social e como categorias administrativas. Apesar de seu propalado unitarismo, fugiu de inspirar-se na Revolução Francesa e de sua divisão, esquemática e rígida, do país, em departamentos uniformes. Deve-se acrescentar que juristas de formação francesa, como Pimenta Bueno, teriam preferido a solução revolucionária, como adverte em seu famoso *Tratado de direito público*; não teria andado bem a Constituição no reconhecimento legal das províncias, já que não era uma federação o Império. São palavras suas: “Não são estados distintos, ou federados, sim circunscrições territoriais, unidades locais ou parciais de uma só e mesma unidade geral”.[1]

Mas não é somente no artigo 2º que as províncias estão presentes na “Constituição de D. Pedro I”: ao tratar da designação dos senadores, reza o artigo 4º: “O senado é composto de membros vitalícios e será organizado por eleição provincial”. Embora variável o número da representação para cada província, os senadores eram, expressamente, representantes das províncias. Já os deputados tiveram como circunscrição eleitoral, ora toda a província, ora distritos definidos, e, como chegou a propor certa vez Rui Barbosa, todo o território nacional como campo de ação. Os demais dispositivos

referentes à eleição de senadores reafirmam, sempre, a relação entre o senador e a província. O capítulo V, do título IV, que o Ato Adicional regulamentou, representa a afirmação solene da condição da província como parte do Império legalmente instituída – diz o artigo 71, inicial do capítulo: "A Constituição reconhece e garante o direito de intervir todo o cidadão nos negócios de sua província e que são imediatamente relativos a seus interesses particulares". Reconhece-se, pois, a existência de um bem comum provincial específico. As atribuições dos conselhos de província não eram amplas, mas a sua simples presença constituía uma profissão de fé na existência de uma realidade política situada entre o Império e os cidadãos.

Por fim, temos o título VII, que trata da "administração e economia das províncias", epígrafe muito ampla para matéria muito reduzida. A rigor, a matéria constante do título VII da Constituição é o Ato Adicional... Mas, de qualquer modo, reconhece a existência das províncias, que teriam presidentes nomeados pelo imperador.

Afinal, veio o Ato Adicional, cujos dispositivos estudaremos melhor a seguir. Nele as províncias ganharam um poder legislativo próprio, exercido pelas Assembleias, cabendo ao Executivo, representado pelos presidentes, unicamente a aplicação das leis provinciais e o direito do veto; assegurou-se a distinção entre as esferas da administração provincial e a geral; determinou-se que a capital do Império ficaria fora dos limites da autoridade provincial – o "Distrito Federal" pois e, como reconhecimento da existência de um espírito provincial próprio, a proibição do voto em dois coprovincianos para regente, muito embora cada eleitor sufragasse dois nomes.

Passaram, portanto, as províncias a gozar de plena autonomia política, embora a nomeação dos presidentes pelo governo central criasse uma situação ambígua, que o Sr. Nelson Werneck Sodré definiu como "descentralização política e centralização administrativa". Mas, naqueles tempos de unidade nacional muito frágil, com movimentos separatistas nítidos, em plena Regência, com o princípio de autoridade reduzido praticamente a um "berço sagrado", impunha-se a presença de um laço federativo entre as províncias, que não fosse apenas uma lei, mas um homem munido de poderes reais. Eis a solução: o presidente serviria de intermediário entre a província e o Império.

A sequência entre os três primeiros artigos da Constituição do Império estabelece um desdobramento de que nem sempre se advertiu devidamente:

> a) o Império é a associação política dos cidadãos, que "formam uma nação livre e independente";
>
> b) o território é dividido em províncias;
>
> c) o governo é monárquico hereditário, constitucional e representativo.

Vê-se, quem redigiu este texto (seria o marquês de Caravelas?) tinha uma filosofia política e a pôs em prática: há uma "sociedade política", distribuída por um território, e com um governo. Os cidadãos se unem em forma de Império, o território em que se encontram se subdivide em províncias, e estão sob a jurisdição de um determinado governo. Os três elementos clássicos da conceituação de uma nação: o povo, o território e o Estado se apresentam em série, formando um conjunto homogêneo, dentro do qual as províncias se inserem pacífica e normalmente: ao expandir-se no espaço a sociedade política dos cidadãos brasileiros, as circunstâncias locais forçaram a multiplicação de centros secundários de poder.

Já, por outro lado, o projeto de Antônio Carlos, gorado pela dissolução da Constituinte, encaminhava-se mais para o ideal francês do unitarismo absoluto. As províncias comparecem, unicamente, como realidades existentes, mas são excluídas do ordenamento jurídico.

Citaremos três dispositivos que ilustrarão a diferença: artigo 1º) O Império brasileiro é uno e indivisível e estende-se desde a foz do Oiapoque até os 34,5 graus ao sul; artigo 4º) Far-se-á do território do Império conveniente divisão em comarcas, destas em distritos, e dos distritos em termos, e nas divisões se atenderá aos limites naturais, e igualdade de população, quanto for possível; artigo 209) Em cada comarca haverá um presidente nomeado pelo imperador e por ele amovível *ad nutum*, e um conselho presidial eletivo, que o auxilie. (Nos artigos seguintes estuda as atribuições dos dirigentes das subdivisões inferiores) Como se vê, não há referências às províncias. O mesmo na eleição de senadores – em lista tríplice da Câmara dos deputados, sem qualquer distribuição pelas províncias (artigo 103). Somente na primeira eleição senatorial

(artigo 99) é que o critério provincial prevaleceria. E, se no artigo 2º as províncias comparecem, discriminadas, nomeadamente, aí estão mais como realidades geográficas, do que como categorias políticas, tanto que as ilhas oceânicas vêm mencionadas igualmente, e mais o Estado Cisplatino, "ligado por federação" ao Império.

Prevalecesse, pois, a orientação do projeto Antônio Carlos, as velhas províncias desapareceriam, reduzidas a categorias históricas e sociais, de interesse puramente folclórico ou geográfico, como acontece na França. A Constituição promulgada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, porém, viria dar às províncias uma situação definida no quadro das instituições políticas do Império do Brasil. Existiam dentro da organização nacional.

Para que nos seja possível compreender a situação, importa estudar a organização provincial desde as suas origens.

2. As origens

O povoamento do Brasil, seguindo as linhas de força das necessidades mais prementes – defesa do homem contra o gentio e contra o corsário e obtenção de recursos para a subsistência – mão de obra indígena ou africana e aproveitamento das riquezas naturais utilizáveis, do pau-brasil ao ouro, passando pelo uso de campos naturais para o pastoreio e pela cultura da cana-de-açúcar – não podia conduzir senão ao panorama variado de núcleos de povoamento esparsos ao longo do litoral, com as áreas povoadas de certas regiões do planalto.

Difíceis eram as comunicações entre as capitanias – distâncias, descontinuidades da natureza, fracas possibilidades de utilização dos rios, obstáculos naturais, como a Serra do Mar, barreira e talude defendendo ciosamente o interior, e, mesmo, a mão do homem, como no caso das comunicações entre as Minas Gerais e o Espírito Santo, vedadas pelas autoridades para evitar o descaminho do ouro. O fato prolongou-se até nossos dias: os brasileiros comunicam-se pelo mar – ou, agora, pelo ar – nunca por terra, com exceção do grupo central constituído pelo Rio, São Paulo e Minas. Esta variedade e difusão do povoamento, condicionada a variações infinitas na vida econômica e na composição humana, deram ao Brasil a feição de arquipélago de culturas, matizado de diferenças de toda a sorte, que vão da vida material à língua e às maneiras

de sentir. Não nos deteremos na variedade cultural do Brasil, fato conhecido e estudado por muitos autores e que representa um dos dados mais fundamentais de nossa formação.

Como reagiu a política portuguesa diante desta complexidade de áreas de cultura?

> A compreensão muito exata da realidade complexa do Império colonial português, constituído pelas mais diversas regiões em que habitavam povos cujo grau de civilização e de cultura variava extremamente, levou a administração de Lisboa, dentro do critério de centralização superior, a estabelecer um conjunto de medidas assimétricas, particulares e variáveis, que correspondiam, tanto quanto é possível verificar, às necessidades destas regiões e ao desenvolvimento da zona atingida pelo movimento lusitano de expansão. A orientação do governo de Lisboa pode ser observada pelo estudo comparativo de quase todos os ramos da administração colonial brasileira.[2]

Temos, portanto, a assimetria política e administrativa, sobrepondo-se à estrutura culturalmente variada da sociedade. Pluralismo de leis e pluralismo de estruturas.

O Brasil, pois, ao constituir-se em reino com D. João VI e depois em Império independente, surgiu como um mosaico variado de províncias, cultural, política e, de certo modo, juridicamente diferenciadas.

D. Pedro I, apesar de adotar uma estrutura administrativamente unitária na Constituição e combater as tentativas mais ousadas de autonomia, já crismadas de "federação", não desconhecia a existência de sentimentos provinciais, e, com aquele seu admirável sentido da realidade política e seu elevado conhecimento do valor plástico dos símbolos, foi procurar, sempre, no contato com as províncias, a força para as grandes decisões e proclamou a Independência em São Paulo, fora da capital. Proveniente embora de circunstâncias fortuitas, este fato é cheio de significação: o Império não foi fundado na capital, mas na província. Ora, todas as grandes decisões políticas ocorreram no Rio, ou, pelo menos, tomaram realidade ali.

Organizado o Império, e na procura da fixação dos símbolos nacionais, eis as estrelas representando as províncias como nos Estados Unidos; tivemo-las na orla do brasão das armas do Império

e na Ordem Imperial do Cruzeiro do Sul, que tem, não a constelação austral, mas uma cruz de estrelas em número igual ao das províncias. E mais: homenageou as três províncias que formaram a base de sua ação, dando-lhes os nomes às filhas: Da. Januária, representando o Rio de Janeiro e Paula Mariana, São Paulo e Minas (esta última do nome da cidade primacial, que por sua vez já tivera nome em louvor à rainha Da. Mariana...).

Antes, pois, da vinda da Família Real, o "Estado do Brasil", com seu vice-rei no Rio, e apanágio do herdeiro da Coroa portuguesa que tinha o título de "príncipe do Brasil", era dividido em capitanias autônomas entre si, nascidas do acaso do povoamento, com personalidade própria e configuração nítida. Eram núcleos perfeitamente definidos, oferecendo o Brasil a fisionomia de "arquipélago cultural"[3] descrita pelos historiadores e sociólogos. D. João VI elevou o Brasil a reino, com capital no Rio. Passou a América portuguesa a constituir-se uma unidade política efetiva.

Durante o Reino Unido, porém, o corpo político brasileiro não se tornara em nação no rígido sentido do termo; não se patenteava, nítida, a unidade de consciência, não havia comunidade de vontade e inteligência que faz a nação: apenas, uma pluralidade de províncias sem outro elo comum que a sujeição à autoridade real.

A Independência, proclamada numa província, propagar-se-ia lenta e dificultosamente.

Impõe-se, portanto, aprofundar o significado do decisivo passo de 1822, da maior importância para a nossa investigação.[4]

3. A federação preventiva

Quando veio a separação, que pretendiam os brasileiros ao pedirem ao regente a cisão do Reino Unido? Que restabelecesse a autoridade régia, abolida pelas Cortes de Lisboa, conservando-se no Brasil; que adotasse o sistema representativo para o Brasil; que salvasse a unidade nacional ameaçada pelos decretos da demagógica assembleia que dividira o país em entidades autônomas. O Brasil deixaria de ser um reino, passando a Colônia e perderia a sua unidade, caso prevalecesse a funesta orientação das Cortes de Lisboa.

Se considerarmos as duas etapas da Independência, principalmente na leitura das proclamações da época, teremos o seguinte:

no "Fico" o que se queria era a conservação da unidade do Brasil, do seu *status* de reino, que se mantivesse a autoridade legítima do regente, em virtude de estar D. João VI sob coação. E que se adotasse o regime representativo para o Brasil. Na segunda fase da Independência temos a separação, em virtude de estarem as Cortes dispostas a trazer para o Brasil a sua demagogia. Ora, se vingassem os projetos das Cortes e por efeito do seu republicanismo tão claro, as províncias separadas tornar-se-iam, dentro em breve, repúblicas independentes.

A Independência surge, assim, como um movimento unificador, não por ser originário da associação de partes separadas, mas por ser a reação do instinto de conservação do conjunto em face da ameaça de disjunção. Assim como falamos da união dos esposos, antes separados e estranhos, falamos também na união dos irmãos, vindos do mesmo sangue, em face de um perigo que a todos ameaça. Seria, pois, o Império, uma "federação preventiva", um ato de união em face do golpe que pretendia separar as províncias, e não um ato de União de grupos isolados, em busca de auxílio mútuo.

A leitura dos documentos coevos mostra-nos que o objetivo principal dos estadistas brasileiros de 1822 não estava tanto na separação entre o Brasil e Portugal, mas na conservação do Brasil, como um todo, assim como na manutenção do *status* de nação soberana e na adoção do sistema representativo. Paradoxalmente, o ato da rebeldia de 1822 não pode ser imputado a D. Pedro I e aos brasileiros, e sim, aos ressentidos energúmenos das Cortes de Lisboa, preocupados em destruir a obra de Portugal, principalmente a de D. João VI, contra o qual se comportaram, aliás, de maneira verdadeiramente sádica.

Há um texto célebre que fixa a posição doutrinária da Independência, considerada como um movimento de federação das províncias em torno do príncipe D. Pedro, para conservar unido o Brasil: trata-se do discurso proferido por José Teixeira da Fonseca Vasconcelos, futuro visconde de Caeté, cujas palavras exerceram influência decisiva no ânimo de D. Pedro naqueles confusos dias de fevereiro de 1822.

Transcrevemos a seguir alguns dos textos capitais do memorável discurso, que revela muito bem o estado de espírito dos brasileiros de maior influência.

> Depois de mencionar os "novos princípios"... com os quais não só se ameaça a ruína total do Reino do Brasil, senão a subversão do de Portugal e Algarves, prossegue Vasconcelos;
>
> Olhando para esta nova forma dos governos provisórios, observa-se à primeira vista um sistema desorganizador, dividindo-nos e estabelecendo quatro autoridades independentes umas das outras...

Depois de muitas considerações acerca da possibilidade de conflitos entre os generais comandantes dos governos criados pelas Cortes, aos quais se refere como novos "procônsules e colossos do despotismo", que terminariam formando "estados de Estado", passa a referir-se à Ordem das Cortes que determinava fosse o príncipe viajar pela Europa.

> Oferece [esta ordem] uma nova prova de sistema desorganizador, roubando-nos a esperança de termos em V.A.R. um centro comum de união das províncias deste reino; para onde devem confluir todos os raios do círculo deste edifício político...

Mais adiante prossegue o futuro visconde de Caeté:

> Como reduzi-lo (o Reino do Brasil) despoticamente a uma desprezível colônia, privando-o da augusta presença da V.A.R., extintos os seus tribunais para crescer a desgraça na razão da distância? Não será de maior necessidade que formemos uma só família com vínculos indissolúveis, e que sejam iguais, e também indissolúveis os nossos direitos?

Por último a conclusão do longo silogismo, algo difuso na forma, mas seguro no pensamento:

> Queira V.A.R. acolher benignamente a nossa representação, conservando-se entre nós, como centro de união, revestido do Poder Executivo, para o exercer constitucionalmente sobre as províncias unidas, com assistência de dois conselhos por cada um deles, nomeados por meio de eleições legais...
>
> Termina, negando às Cortes o direito de legislar "sobre o regresso de V.A.R. que jamais deixará de ser o centro comum de união e o Poder Executivo deste reino, para que entre nós se celebrem cortes legislativas e se forme o sistema de leis especiais e adequadas ao mesmo, e tenha cada província

em si todos os tribunais competentes, e indispensáveis, a cômodo de seus habitantes".

E, na peroração: "Desta forma, Augusto Senhor, será V.A.R. nosso nume tutelar, que faça desviar de nós o quadro de horrores da anarquia e dos desastrosos males que nos esperam, a exemplo da América espanhola"...[5]

4. O ato adicional

A Constituição realizara o tríplice objetivo proposto pelo visconde de Caeté: unidade nacional, regime monárquico e governo representativo. Surgira, todavia, fato novo: muito embora fossem as províncias reconhecidas na estrutura jurídica do Império como realidades dotadas de vida própria, chegaram-lhes, também, as ideias liberais e de *self-government*: não lhes bastava se representarem na Assembleia Geral do Império e participarem, assim, do Legislativo nacional; não lhes bastava, muito menos, a sua existência publicamente reconhecida na Constituição; não lhes bastariam, tampouco, aqueles conselhos meramente consultivos, a sugerir coisas que ninguém tomaria em consideração. Queriam governos próprios, para resolver seus problemas específicos. E como um grito de rebeldia, os brados de "federação" começaram a ressoar, sintonizando com sentimentos ainda menos tranquilizadores. As aventuras republicanas anteriores ou posteriores à Independência assumiam, sempre, ares de revolta dos sentimentos locais, contra o poder central; e os Estados Unidos erguiam-se associando federação e República. D. Pedro I sentia, como ninguém, a marcha da história – via, no Rio, a opinião querendo o governo parlamentar, que lhe parecia violação da Constituição; nas províncias as ideias de federação, de autonomia, "que tanto têm de sedutoras quanto de perniciosas"; na Europa, o trono de sua filha, a própria monarquia portuguesa (quem sabe?) em perigo. D. Pedro I era homem de errar em circunstâncias banais, mas quase sempre acertava em situações trágicas. Sacrificou-se para salvar a sua obra, as instituições liberais, a unidade nacional, a Monarquia americana...

Vitoriosa a Revolução, cogitou-se de reformar a Constituição. Numerosos e extravagantes projetos surgiram, que foram consolidados pela Câmara dos Deputados num projeto ousado, que sofreria dura atenuação pelo Senado.

Antes de entrarmos no estudo da elaboração do Ato Adicional, convém acentuar o sentido da reforma – três objetivos visava ela: dar solução ao caso criado pela impossibilidade de execução dos dispositivos constitucionais acerca da Regência – a Família Imperial reduzida a três crianças, impunha-se outro caminho, que foi o do regente eleito; abolir o que parecia aos liberais exagero dos poderes majestáticos – Poder Moderador, Conselho de Estado, vitaliciedade do Senado; e por fim, ousadamente, estabelecer a Monarquia federativa. Que fez o Senado, com a sua tesoura afiada? Concordou na eleição do regente, recusou qualquer modificação na estrutura do governo central, sacrificando, apenas, o Conselho de Estado, o que não impediu a sua ressurreição dez anos mais tarde; e atenuou o projeto no que se referia à Monarquia federativa. Recusou o nome e manteve o que se pretendia com tal solução. Aliás, sendo uma vitória do Senado com a colaboração da minoria "moderada" da outra casa do parlamento, já que a reforma passou em sessão conjunta de Câmaras reunidas, pode-se dizer que o Ato Adicional foi uma solução de compromisso, entre tendências extremistas – concordou com os "exaltados" que se devia reformar a Constituição e que convinha dar autonomia às províncias; concordou com os conservadores, os "caramurus", de que se devia preservar a obra de D. Pedro I, sob pena de atirar-se o país ao caos. Daí um resultado positivo, que surgiu deste jogo de compromissos, sem que ninguém se apercebesse: reconheceram os representantes da nação brasileira que a estrutura do Estado não precisava de reformas, mas a Constituição carecia de ser emendada para que as províncias passassem a ter uma estrutura jurídica e uma organização administrativa compatível com a sua posição no quadro das realidades brasileiras. O Ato Adicional, que principiara como revolução, terminou como simples complementação – deu à Constituição o capítulo que faltava, sobre a organização das províncias.

5. A elaboração

Coube ao futuro visconde de Uberaba, José Cesário de Miranda Ribeiro, dar início à reforma constitucional. Propôs em 6 de maio de 1831, quase ao completar-se o primeiro mês da Abdicação, a organização de uma comissão para elaborar o projeto da qual fez parte com Paula Sousa e Sousa Paraíso. A 9 de julho terminava a comissão

seu trabalho, apresentado logo à Câmara. Em 12 de outubro aprovava-se o substitutivo, remetido logo ao Senado. O texto da Câmara era profundamente revolucionário: transformação do Império em "Monarquia federal", abolição do Poder Moderador e do Conselho de Estado, Senado temporário e Câmara bienal, intendentes municipais e assembleias provinciais, bicamerais, reforma no sistema do "veto"...

A Comissão de Constituição do Senado apresentou o parecer a 18 de maio, assinado pelos senadores: Vergueiro, Santo Amaro e Caravelas, os dois últimos redatores da Constituição. O parecer, muito sereno, concordava com a necessidade da descentralização. Entrou em discussão junto com o projeto vindo da Câmara dos Deputados. Com o mês de julho terminava o trabalho do Senado. Do primitivo projeto somente permaneceu a descentralização, a extinção do Conselho de Estado, a eleição do regente... O resto, "Monarquia federativa", abolição do Poder Moderador, Senado Temporário, etc., tudo viera abaixo.

Enquanto o Senado terminava o seu trabalho, a situação encaminhava-se para novos rumos na Câmara dos Deputados, que quase se transforma em Convenção Nacional, resultado da famosa "Revolução dos três padres", que pretendia fazer vigorar a "Constituição de Pouso Alegre"... Honório Hermeto, futuro marquês do Paraná, salva a situação, com o discurso sereno em que se mostra aos 31 anos o que seria depois.

Entre os dois ramos do Parlamento permanecia a dúvida. A Câmara pretendia reformas profundas; o Senado, alterações moderadas. Afinal, por uma proposta da Câmara baixa, deliberou-se a reunião conjunta, na forma do artigo 61 da Constituição. Saiu, assim, a lei de 12 de outubro, pela qual os eleitores concederiam aos deputados da legislatura de 1834-1837 o direito de reformar a Constituição nos artigos prescritos na referida lei. Estava destruída a revolução. A maioria "moderada" do Senado, junto com a minoria da Câmara, conseguiu colocar na lei de 12 de outubro os elementos para uma reforma suficientemente ampla, mas não exageradamente revolucionária. Conseguir-se-ia o seguinte: descentralização, abolição do Conselho de Estado, regente único, eleito pelo povo. Nada de Monarquia federativa, nem de supressão do Poder Moderador, nem de temporariedade do Senado. Em suma: a reunião das duas Câmaras em Assembleia Geral possibilitou a reforma, em condições

moderadas, apenas no sentido da descentralização. Emendou-se a Constituição, completando-a; mas não a transformando.

Em 6 de maio de 1834, a Câmara dos Deputados escolheu uma comissão composta de Bernardo de Vasconcelos, Paulo Araújo e Limpo de Abreu, que no dia 7 de junho apresentava seu substitutivo. Levantada a preliminar: somente a Câmara devia executar na reforma ou se convidaria o Senado? Aprovou-se a primeira solução, pois unicamente ela recebera delegação expressa do eleitorado para tal fim.

Choveram as emendas.

A primeira discussão começou em 14 de junho, a segunda em 21 de julho e a terceira em 29 do mesmo mês. No dia 6 de agosto estava aprovada a redação final. "Eis o Código da anarquia", teria dito Bernardo de Vasconcelos, em face do vencido. "Não houve nem podia haver uma discussão profunda e luminosa", observa Uruguai.

O Senado, indeciso, no princípio, sobre qual comportamento mais adequado em face da situação, acabou, porém, cedendo e aceitando o Ato Adicional, primeira e única reforma expressa da Constituição de 1824; foi sancionado pela Regência em 12 de agosto de 1834. Este Ato Adicional, oriundo de uma série de compromissos, regulando quase no escuro as relações entre as províncias e a nação, interpretado durante o Período Regencial segundo o critério de amplíssima descentralização – seria provincial toda a administração sediada nas províncias, com exceção do que lhe estivesse explicitamente vedado, tornara-se, na opinião de muitos, o "Código da anarquia" a que se referia Bernardo Pereira de Vasconcelos. Impunha-se uma reforma. Como esta seria impossível, a menos que se apelasse para a emenda constitucional, tentou-se a interpretação por via legislativa, o que se conseguiu às vésperas da Maioridade.

A interpretação do Ato Adicional tornar-se-ia na lei nº 105, de 12 de maio de 1840, promulgada pelo regente Pedro de Araújo Lima e referendada por seu ministro da Justiça, Francisco Ramiro de Assis Coelho. Lei pequena – oito artigos apenas, viria fixar um aspecto que seria doutrina do federalismo clássico – o paralelismo das administrações. Pelo Ato Adicional, interpretado liberalmente como se dera durante os seus primeiros anos de vigência – e liberalmente em todos os sentidos do termo, conduzira a resultados singulares, porquanto aceitava-se como natural que passassem

para a órbita do governo provincial todas as autoridades e serviços situados na província, exceção feita para aqueles casos expressos no Ato. O artigo 3º da referida lei soa-nos, hoje, quase redundante ao admitir a competência das Assembleias apenas para "aqueles empregados provinciais cujas funções são relativas a objetos sobre os quais podem legislar as assembleias legislativas das províncias e por maneira nenhuma aqueles que são criados por leis gerais relativas a objetos da competência do Poder Legislativo geral".

A interpretação sempre foi objeto de crítica da parte dos liberais e "federalistas". O que não impediu que os "federalistas", como Tavares Bastos, defendessem com muita eloquência o princípio de paralelismo das administrações, que se tornaria dogma fundamental do federalismo republicano.

Com isto, completava-se a estrutura plural do Império do Brasil, por muitos, mesmo por estrangeiros, proclamada de "federal".

Como prova de que os seus autores tinham a consciência de estarem fundando uma estrutura que bem merecia o nome de federal, temos as palavras com que Limpo de Abreu, em nome da Câmara dos Deputados, apresentou o projeto do Ato Adicional à Regência para promulgação:

> [...] o princípio federal, amplamente desenvolvido, recebe apenas na sua aplicação aquelas modificações que são filhas do estudo e das experiências das nações mais cultas; respeita-se, enfim, religiosamente, a forma de governo que a nação adotou e que tem contribuído nas maiores crises para salvá-la do embate das paixões e dos partidos, e as prerrogativas da Coroa Imperial adquirem novo esplendor e realce.

Do mesmo modo, o Sr. Levi Carneiro estuda as revoluções ocorridas no Império e de fundo regional, e a elaboração do Ato Adicional como capítulo de uma história do "federalismo". O reconhecimento de uma "pluralidade de ideias de direito", como diria Burdeau, e, pois, de um poder legislativo local, será federalismo. Eis, pois, federalismo no Império.

6. Atribuições das províncias

Cabia às assembleias provinciais o Poder Legislativo, dentro dos limites traçados pelo Ato Adicional, que acabara com os conselhos gerais de província, mencionados na Constituição, mas que pouco duraram.

Eram atribuições da assembleia provincial: legislar sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica da província, assim como sobre a mudança da capital; sobre instrução pública elementar; sobre desapropriação por utilidade pública municipal ou provincial; sobre polícia e economia dos municípios, mediante iniciativa destes; sobre finanças provinciais e municipais, sobre a criação, supressão, etc., dos empregos provinciais e municipais, não atingindo o dispositivo os empregos locais criados por lei geral, nem os presidentes de Província, bispos, membros dos tribunais de segunda e terceira instâncias, professores e funcionários do ensino superior, e o pessoal da administração imperial sediado nas províncias; sobre obras públicas locais; sobre sistema penitenciário; sobre institutos de beneficência, conventos e associações políticas e religiosas; sobre a administração local. Além disto, competia às Assembleias provinciais: organizar seus regimentos internos, fixar, sob proposta do presidente, a força policial, autorizar empréstimos provinciais e municipais; regular a administração dos bens provinciais; promover, em colaboração com o governo central, a estatística da província, a civilização dos índios e a colonização; tomar as decisões convenientes nos casos de processos de magistrados e do presidente; estabelecer o estado de sítio em comum acordo com o governo central; zelar pela guarda da Constituição e das leis. Não podiam legislar sobre impostos de importação. Cabia às assembleias votar os orçamentos provinciais, sob propostas dos presidentes, e os municipais, sob proposta das câmaras; isto pelo Ato Adicional. Pela Constituição ficaram as seguintes atribuições: assuntos de peculiar interesse, não podendo tratar de negócios que fossem da competência explícita do poder central. O interessante é que tais atribuições, conferia-as a lei às assembleias "provinciais" e não ao governo das províncias ou simplesmente as províncias de um modo geral, mas às assembleias, especificamente.

As eleições para as assembleias provinciais far-se-iam pelos mesmos eleitores e de acordo com os mesmos critérios que se ado-

tassem para os deputados gerais. As legislaturas durariam dois anos, permitida a reeleição. A sessões anuais durariam dois meses prorrogáveis pelo presidente da província. Competia às assembleias, livremente, escolher os seus órgãos dirigentes, organizar seus regimentos, determinar a sua polícia interna, assim como aprovar os orçamentos provinciais sobre propostas dos presidentes e municipais, sobre propostas das câmaras. O presidente da província devia assistir à sessão inaugural da assembleia, assentando-se ao lado do presidente da Casa e leria pessoalmente a sua "fala" em que expunha a situação dos negócios públicos e as medidas que seria conveniente adotar.

Num dispositivo de fecundos resultados e de alto sentido federalista, dispunha o Ato Adicional que a autoridade da assembleia legislativa da província em que estivesse a "Corte" não compreenderia o município da capital do Império – que seria, em suma, o Distrito Federal.

O número de deputados provinciais podia ser alterado por lei geral e o foi em mais de uma ocasião.

Para Pimenta Bueno eram de três ordens as atribuições das assembleias provinciais: as de *meras propostas, as políticas e as legislativas*. Estudemo-las segundo o mesmo tratadista. Vinda da Constituição, mantida pelo Ato Adicional, existia a permissão de proporem as assembleias provinciais à Assembleia Geral aquelas medidas que, não obstante serem da alçada do governo geral, interessassem de modo especial à vida provincial. Mais importantes eram as atribuições estritamente legislativas:

> a) divisão civil, judiciária, eclesiástica e mudança da capital. Pimenta Bueno, sempre ortodoxo, reputa extravagante este direito. As províncias não podiam nomear os bispos e os juízes, mas podiam traçar-lhes limites à jurisdição... Limites territoriais, embora, mas limites;
>
> b) instrução pública, principalmente primária;
>
> c) desapropriações por utilidade pública, medida justificada por Pimenta Bueno por uma questão de comodidade, e rapidez nos processos;
>
> d) polícia e economia municipal, procedendo-se de propostas das câmaras – este foi tema de debates, pois a célebre lei de interpretação do Ato Adicional declarou que somente

a “polícia administrativa” municipal era de competência da assembleia provincial, as demais formas de polícia, a judiciária e a administrativa da província, cabiam ao governo geral;

e) criação, supressão, nomeação dos empregos provinciais; a lei de interpretação vedou a extensão deste dispositivo a empregos gerais situados nas províncias;

f) obras públicas de âmbito provincial em geral, o que é óbvio;

g) prisões;

h) casas de socorros públicos, conventos e associações políticas ou religiosas;

i) nomeação, suspensão e demissão de empregados provinciais, princípio cuja inteligência exata foi posta pela lei de interpretação – empregados provinciais e não empregados gerais com funções nas províncias;

j) fixação da força pública provincial;

k) autorização aos governos provinciais e municipais para contrair empréstimos;

l) administração do patrimônio provincial;

m) civilização dos índios, comum às províncias e ao governo geral.

Não eram muitas, segundo Pimenta Bueno, as atribuições políticas das assembleias provinciais:

a) intervenção no caso de pronúncia do presidente;

b) suspensão e demissão de magistrados acusados de algum crime;

c) suspensão de garantias;

d) defesa das instituições e leis.

É um problema complexo e ainda não resolvido por falta de pesquisas apropriadas, o relativo à verdadeira extensão das franquias do Ato Adicional. Tavares Bastos alinha casos infinitos mostrando reinar a centralização absoluta; o visconde do Uruguai mostra com enorme dispêndio de exemplos que as assembleias viviam legislando sobre o que não lhes competia...

Não é trabalho fácil a discriminação das atribuições respectivas do governo geral e das províncias, visto que se espalham por vários artigos da Constituição, do Ato Adicional e da lei de interpretação deste último. A questão pertencia, antes, ao plano da Hermenêutica do que ao da legislação. E, no campo da interpretação pairava, constante, a tendência a ter como provinciais todos os serviços públicos existentes nas províncias.

O ponto de partida era o parágrafo 7º do artigo 10 do Ato Adicional – eram provinciais todos os serviços públicos existentes nas províncias menos os serviços relativos à fazenda geral, guerra, marinha e correios (e, posteriormente, telégrafos); os cargos de presidente de província, bispo, comandante superior da guarda nacional, membros das relações e tribunais superiores, pessoal das escolas superiores – nomeadamente faculdades de medicina e de direito. Pela legislação posterior, os juízes, chefes de polícia e párocos foram considerados funcionários gerais lotados nas províncias.

Pela Constituição competia à nação, de modo explícito, o poder constituinte e a organização do governo geral; relações externas, força armada, relações com a Igreja; moeda, pesos e medidas; títulos, remunerações, naturalizações; direito de graça, garantias de liberdades dos cidadãos, estado de sítio, direito adjetivo e substantivo.

Na realidade a autonomia era limitada de fato, por seus parcos recursos financeiros, reflexo da pobreza geral do meio.

7. Atribuições dos presidentes

O governo provincial, organizado em torno dos presidentes, “laço federativo” entre as províncias e o Império, distribuía-se em duas ordens de atividades, ou “poderes”: o *Legislativo*, a cargo da Assembleia com a sanção do presidente; o *Executivo*, constituído pelo presidente e as repartições que lhe eram subordinadas – a Secretaria do Governo, os órgãos e serviços da arrecadação, da instrução, de obras públicas e a polícia.

A legislação sobre os presidentes de províncias data do ano de 1834 – o Ato Adicional fixou-lhes as atribuições e a Lei de 3 de outubro regulamentou-as.

A Lei de 3 de outubro, cujo artigo 1º fixou, por assim dizer, a doutrina – e não devemos procurar entender a questão dos presidentes da província senão à luz do referido dispositivo, dizia (artigo 1º):

> O presidente da província é a primeira autoridade dela. Todos os que nela se acharem lhe serão subordinados, seja qual for sua classe ou graduação. A autoridade, porém, do presidente da província em que estiver a Corte, não compreenderá a mesma corte, nem seu município.

Note-se a consciência federal contida na segunda parte do dispositivo que citamos: a capital do país constituía uma circunscrição separada, sob a administração direta do governo.

Como primeira autoridade da província, competia ao presidente sancionar ou vetar as leis provinciais. As resoluções não dependiam da sanção presidencial: parágrafos 4º, 5º, 6º e 7º do artigo 10 e parágrafos 1º, 6º, 7º, e 9º do artigo 11 do Ato Adicional: No artigo 10 as exceções se referiam a questões de interesse municipal, e, no artigo 11, assuntos da economia interna da Assembleia, como o seu regimento, ou casos em que não se justificaria intervenção do presidente – suspensão de magistrados ou o processo dos próprios presidentes. A sanção se dava pela fórmula: *sanciono*, e *publique-se como lei*. Exigia-se, como hoje, o prazo de dez dias para a sanção – se transcorresse sem manifestação da vontade do presidente, tinha-se a lei como automaticamente sancionada, promulgando-a o presidente da Assembleia. Gozavam os presidentes do direito de veto: em caso de julgarem que a lei ou a resolução não convinha aos interesses da província, cabia-lhes devolver o projeto à Assembleia, com as razões do veto. A decisão do Legislativo manter-se-ia na hipótese de poder contar com mais de dois terços da votação. Era, pois, o tipo do veto que hoje vigora. Se entre as razões do veto estavam as de inconstitucionalidade, ofensa aos direitos de outra província ou tratados feitos com nação estrangeira, e a Assembleia rejeitasse o veto, cabia recurso ao governo geral e ao parlamento nacional. Aliás, devia o presidente remeter cópias de todos os atos legislativos provinciais ao governo imperial para a necessária conferência.

A fórmula de promulgação da lei era –"F... presidente da província de... Faço saber a todos os seus habitantes que a Assembleia Legislativa Provincial decretou e eu sancionei a lei ou resolução

seguinte: (texto da lei). Mando portanto a todas as autoridades a quem o conhecimento e execução da referida lei ou resolução pertencer, que cumpram e façam cumprir tão inteiramente como nela se contém. O secretário desta província a faça imprimir, publicar e correr".

Além destas atribuições e como primeira autoridade da província, competia ao presidente (artigo 24 do Ato Adicional):

> I – Convocar a nova assembleia provincial, da maneira que possa reunir-se no prazo marcado para as suas sessões. Não a tendo o presidente convocado seis meses antes deste prazo, será a convocação feita pela Câmara municipal da capital da Província.
>
> II – Convocar a assembleia provincial extraordinariamente, prorrogá-la e adiá-la quando o exigir o bem da Província, contanto, porém, que em nenhum dos anos deixe de haver sessão.
>
> III – Suspender a publicação das leis provinciais, nos casos e pela forma marcados nos artigos 15 e 16.
>
> IV – Expedir ordens, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis provinciais.

Em compensação, os presidentes não podiam apresentar projetos de lei – apenas sugerir ou indicar medidas em seus relatórios.

Estas as atribuições "políticas" dos presidentes, o que lhes convinha como chefe do executivo provincial; as atribuições puramente administrativas, na qualidade de delegado do governo imperial nas províncias eram as seguintes, conforme os 14 parágrafos do artigo 5 da lei de 3 de outubro: executar e fazer executar as leis; exigir dos empregados as informações e participações que julgar necessárias; inspecionar as repartições subordinadas e tomar as providências convenientes; dispor da força pública, a bem da segurança e tranquilidade da Província; administrar a fazenda provincial; prover os empregos que lhe incumbir a lei e provisoriamente os cuja nomeação caiba ao imperador; atribuir a empregados gerais negócios provinciais e vice-versa; suspender funcionários acusados de atos desabonadores ou criminosos, movendo-lhes processo; cumprir e mandar cumprir todos os decretos e ordens do governo; empossar funcionários; decidir provisoriamente conflitos de jurisdição entre autoridades com sede na Província; participar ao governo todos os embaraços que encontrar na execução das leis;

informar com brevidade todos os papéis que lhe forem apresentados; conceder licenças a funcionários. Os presidentes gozavam de tratamento de excelência e das honras militares que se faziam aos antigos capitães, generais e governadores coloniais, e tinham direito a um fardão especial.

Com relação ao governo geral muitas eram as atribuições dos presidentes. Um precioso livrinho do magistrado Caetano José de Andrade Pinto – *Atribuições dos presidentes de província* (Rio, Paris, 1865) oferece-nos um copioso material sobre a questão das presidências como delegações do governo central, além das que lhes competiam no exercício do poder executivo provincial.

O expediente de cada ministério com os seus órgãos provinciais se fazia por intermédio do presidente, delegado geral de cada secretaria de Estado e de todo o ministério na sua circunscrição. Com isto, exercia funções de vigilância e inspeção sobre todos estes órgãos, com poderes amplos e definidos. Chefiando, ademais, a administração provincial, o presidente unificava todos os serviços públicos na província, que assim andavam, pelo menos em teoria, equiparados e harmônicos.

Estudaremos alguns aspectos relativos a três secretarias de Estado, serviços que, melhor do que outros, refletem a importância dos presidentes no quadro político da Monarquia brasileira.

Lugar de especial destaque caberia, por certo, ao Ministério dos Negócios do Império, por onde corriam todos os assuntos "interiores". Andrade Pinto considera as seguintes seções: Eleições, Câmaras Municipais, Culto Público, Socorros Públicos; Instrução Pública; Títulos e Condecorações, Naturalizações; Desapropriações. A simples enumeração desses típicos revela um mundo de atribuições infinitas. Sobre as eleições (e bastaria isto...) citemos duas observações do douto magistrado:

"Os presidentes de província provisoriamente conhecem das irregularidades cometidas nas eleições municipais e mandam reformar as que contiverem nulidade, quando da demora possa resultar o inconveniente de não entrarem os eleitos no dia designado pela lei".[6] Ou, então: "Os presidentes são competentes para decidirem as dúvidas que lhes forem apresentadas a respeito da lei de eleições, levando a sua decisão ao conhecimento do governo, assim como a este remeterão as reclamações e requerimentos que, para esse fim, lhes tiverem sido apresentados".[7] Só isto é suficiente

para explicar como, da mudança de gabinetes, teríamos a alteração dos resultados das eleições. A simples presença física do presidente adversário, mesmo que nada fizesse de positivo, insinuaria prudência à oposição... Como, porém, os partidos alternavam-se no poder graças à presença do Poder Moderador, o ostracismo sofria-se com ânimo esperançado: *hodie mihi*, *cras tibi*.

Sobre câmaras municipais, citemos Andrade Pinto: "Aos presidentes de província, como primeiros administradores delas, são as câmaras municipais subordinadas."[8]

Elemento de ligação entre o governo e as autoridades eclesiásticas (na Regência os presidentes nomeavam párocos), dirigentes do serviço de saúde e assistência, controlando a instrução pública, matéria provincial, informando processos de títulos e honrarias, dando parecer sobre naturalizações e desapropriações, era onímodo o poder destes "procônsules" como tão bem definiu o Sr. Heitor Lira.

Vejamos o Ministério da Justiça. Diz Andrade Pinto, que só isto basta: "a Independência do Poder Judiciário não exclui que os presidentes, como supremos administradores tenham direito de ser informados dos negócios da administração da justiça".[9] Aliás, em seus relatórios, apresentados à Assembleia, expunham minuciosamente a situação relativa à justiça, muito embora fosse matéria da competência nacional. Já a polícia pertencia aos presidentes: o chefe de polícia da província provinha de nomeação do governo central, mas os delegados cabia aos presidentes escolher por indicação dos chefes de polícia.

Capítulo de importância essencial é o relativo à Guerra, pois, sentimos nos dispositivos da legislação em vigor, perfeitamente inócuos em seus primórdios, um dos fundamentos da crise que destruiria o regime. Citemos o prestimoso Andrade Pinto: "Os presidentes são superiores aos comandantes das armas, que lhes devem subordinação e inteira sujeição em todos os objetos da administração que nada têm com a disciplina e a economia da tropa".[10] "Pela Secretaria da Guerra são remetidas aos presidentes as ordens do dia do ajudante general, a fim de que os mesmos presidentes cumpram as disposições que contiverem ditas ordens acerca da força estacionada nas províncias".[11] Podiam, também, conceder licenças a oficiais que cuidavam do recrutamento. A Marinha, por outro lado, ficando no mar, estava sujeita diretamente ao ministro, e, portanto,

mais próxima da "fiscalização" imperial. A consequência destes dispositivos era de presumir-se: a participação das guarnições nas lutas políticas locais, tanto assim que ninguém poderá entender o 15 de novembro sem ter diante de si a posição de Gaspar da Silveira Martins na política rio-grandense. Deodoro pensava mais, muito mais, no tribuno gaúcho, do que no velho imperador, quando pôs a "procissão" na rua...

A importância dos presidentes, como órgãos políticos, nasceu do fenômeno que iria caracterizar a segunda metade do século – o aparecimento da figura do presidente do Conselho de Ministros, responsável pelo funcionamento do Poder Executivo, com a redução do imperador a órgão meramente fiscalizador, com o direito, correspondente, de negar a confiança ao gabinete, e, mais, o aparecimento da política partidária. Com isto, entre a magistratura neutra e suprapartidária do imperador, generalíssimo nato, e o Exército, passara a existir a figura do presidente do Conselho de Ministros, chefe de partido, com o seu agente, o presidente de província, que ele podia manobrar à vontade, sem dar atenção às queixas imperiais.

Eis aí o quadro em que se encaixa a questão militar.

Uma análise geral da situação dá-nos o seguinte:

> a) as províncias gozavam de ampla autonomia legislativa nas matérias de seu peculiar interesse, em bases equivalentes às atuais, autonomia que se verificava sem interferência do Executivo, a não ser através do veto;
>
> b) havia uma administração especificamente provincial, dirigida, no entanto, por um presidente escolhido pelo governo imperial;
>
> c) os serviços "gerais", igualmente subordinados ao presidente, eram bem descentralizados, pois os presidentes de província podiam decidir muitas questões atualmente atribuídas aos ministros;
>
> d) os serviços públicos provinciais e gerais eram de tal modo articulados, graças ao chefe comum, que não havia paralelismo, superposição, repetição, ou mistura de atividades.

Em resumo: era uma política unificada, mas descentralizada.

8. A questão das presidências de província

Dificilmente um estudioso de Ciência Política poderá deixar de sentir a extrema complexidade dos problemas ligados às presidências de província. Delegados do governo central nas províncias, junto às quais representavam não somente a suprema inspeção do imperador, como, e principalmente, a linha política dos gabinetes, dos quais eram agentes de confiança, com preocupações nitidamente eleitoralistas, os presidentes chefiavam, simultaneamente, a administração provincial e a administração geral nas províncias. Tinham, pois, todos os serviços públicos existentes nas províncias sob a sua jurisdição. Além disto, chefiavam o Executivo provincial, sancionando, vetando e regulamentando as leis provinciais. E nomeados *ad nutum*, sofriam mais do que quaisquer outros órgãos do governo das inconstâncias da política.

De uma análise das críticas feitas ao sistema, tanto de liberais como de conservadores, tanto de pessoas participando das lutas políticas, como de autoridades imparciais, como a do imperador, sente-se que havia qualquer coisa de errado, e que convinha atalhar. Mas, cada qual via o mal segundo o seu ângulo de visão. De um estudo de conjunto de todas estas críticas percebe-se que eram as seguintes as consequências desagradáveis do sistema: administrações inconstantes; choques entre a linha partidária dos presidentes e a situação política da Assembleia; facciosismo dos governos.

O conselheiro Lafayette Rodrigues Pereira, ao apresentar o seu ministério, em 26 de maio de 1883, fixou com muita clareza a posição do problema no que se refere aos objetivos e finalidades da função presidencial:

> É preciso destacar para os presidentes de províncias certas faculdades que não podem ser certamente convenientemente exercidas pelo governo central.
>
> Refiro-me às faculdades, que entendem com serviços gerais localizados nas províncias, mas que importam mais à província do que ao Estado e que podem ser desempenhados com mais conhecimento de causa pelos presidentes.
>
> As províncias, senhores, constituem entre nós, segundo o nosso direito público constitucional, uma entidade jurídica. Elas são, sem dúvida nenhuma, partes integrantes do Estado,

> mas têm interesses que lhes são peculiares e que não podem confundir com os interesses gerais da nação.
>
> É necessário, pois, entregar-se-lhes a gestão dos seus interesses. Mas não se pode deixar de resguardar os direitos do Estado. No exercício de seus direitos podem as províncias, como há pouco disse, exorbitar e trazer graves perturbações na vida do Estado. Daí a necessidade de conservar aos poderes gerais as faculdades que lhes são indispensáveis para contá-las na justa órbita de sua ação. (Discurso proferido na sessão de 26 de maio de 1883, apresentando o novo gabinete à Câmara dos Deputados)

A dificuldade central da questão residia no processo de escolha dos presidentes. As divergências iam desde os conservadores, que desejavam, honrando o nome, conservar inalterada a situação, até os liberais extremados que desejavam modificar e inovar completamente.

Procuremos, de início, a posição do imperador. D. Pedro II colocava-se segundo uma linha de moderado conservacionismo: nenhuma alteração no texto constitucional, mas mudança de interpretação. Era uma orientação mais "administrativa" do que "política" – ao contrário da maneira liberal de sentir o problema.

Eis o que pensava D. Pedro II:

> A escolha de presidentes, que não sejam representantes da nação, e não vão administrar as províncias por pouco tempo, e para fins eleitorais [...]. Os presidentes servem principalmente para vencer eleições; o que continuará, mormente se não se criar a carreira administrativa, e o círculo de escolha quase exclusiva dos presidentes for o das Câmaras.

Vê-se, destas citações feitas de documentos de caráter reservado e confidencial, que o imperador queria presidentes "apolíticos", e que cuidassem unicamente de assuntos administrativos, sem preocupações eleitorais. Parece que atribuía a pouca permanência dos presidentes nas províncias ao fato de serem retirados do Parlamento, obrigados, com isto, a ausentarem-se das províncias para os trabalhos parlamentares.

Como escolher os presidentes? Que sejam eleitos, responde Tavares Bastos.

A assembleia e o governador, dois poderes que se completam, não podiam descender de origens opostas. Se a fonte donde emana o segundo dá-lhe absoluta Independência em relação ao primeiro, este fica unificado. Por isso é que o Parlamento com rei absoluto é, na frase de Cromwell, casa para alugar; por isto é que nas monarquias constitucionais o ministério é comissão do parlamento, que, de fato, o nomeia.[12]

Estes são, em verdade, princípios diametralmente opostos. Assembleia eleita pelo povo exige, como complemento, administração que se possa remover conforme o voto do povo ou dessa assembleia. Vários projetos se ofereceram em 1832 e 1834 para que o presidente fosse eletivo. Por lei, porém, ficou este ponto resolvido, de modo incongruente, com a ideia da reforma constitucional. Ao passo que se consagrava a autonomia legislativa da província, confiava-se o Poder Executivo a um delegado do governo central.[13]

Eletivo, o presidente exerceria as suas funções por um prazo fixo, quatro anos por exemplo, como em grande número dos Estados Unidos. Cessaria, então, a deplorável instabilidade das administrações provinciais, mal desconhecido no Antigo Regime, pois serviam por triênios os governadores nomeados pela Metrópole e muitos houve que duraram mais tempo [...]. Cada ano vê-se aqui, de viagem para as províncias, um enxame de presidentes, chefes de polícia e outros empregados que, sem demora, empreendem novas viagens em demanda de novos climas.[14]

Assim, ao lado do presidente eletivo, primeira autoridade executiva da província, existiriam, independentes dele, o inspetor da Fazenda nacional, o das alfândegas e todos os agentes do Tesouro, o comandante das armas e chefes militares, os comandantes das divisões navais, os diretores de arsenais, etc. Então, pela natureza das coisas e consequência necessária da mudança do sistema, nenhum destes funcionários gerais (federais nos EUA) estaria hierarquicamente subordinado ao presidente; dependeriam diretamente dos respectivos ministros de Estado. Sua correspondência não far-se-ia mais, como hoje acontece, por intermédio dos presidentes. Não poderia este conhecer dos negócios gerais afetos àqueles funcionários, que por si os decidiriam, marchando então o serviço público com a precisa celeridade e sendo mais efetiva a responsabilidade de cada chefe de serviço especial.[15]

O presidente ficaria sendo a primeira autoridade da província, somente no concernente aos negócios provinciais.... Mas por que não parlamentarismo estendido aos governos locais? Responde--nos quase irritado A. C. de Tavares Bastos:

> Nas colônias inglesas, "a exemplo do sistema parlamentar da metrópole, resolveu-se o problema, cercando o governador de secretários ou conselheiros, tirados da maioria da assembleia, ficando ele de fato um soberano constitucional, passando a realidade do Poder Executivo a esses delegados da legislatura. Se imitássemos o exemplo, o presidente, como os lordes-governadores, seria um embaixador do governo central junto às províncias. Certo, haviam de ser aproveitados para esta elevada e brilhante posição, homens superiores, chefes políticos, que muita vez ficam sem tarefa nem responsabilidade no governo depois de escolhidos os sete ministros. Estas, entretanto, nos parecem vantagens secundárias. Subsistiria sempre o inconveniente notado; aconteceria, muitas vezes, haver um presidente do partido oposto à assembleia, e por outro lado um ministério de confiança da assembleia e antipático ao presidente".[16]

Tentativa de solução foi a reforma Almeida Pereira, D. Pedro II deixou páginas candentes em suas notas íntimas acerca do eleitoralismo dos presidentes de província. O seu ideal, em contradição flagrante com os interesses políticos de seus primeiros ministros, era simples: deviam os presidentes cuidar da administração das províncias, e, não, de fazer eleições. Este, aliás, o ponto doloroso do "sorites de Nabuco": se os presidentes cuidassem, unicamente, de governar as províncias, e, não, de fazer as eleições a gosto do primeiro ministro, as decisões do eleitorado podiam confirmar, ou desmentir, a decisão imperial na escolha do *premier*. A famosa queda de Zacarias em 1868 nenhuma importância teria se houvesse a possibilidade de retornarem os liberais pelo voto...

O gabinete Ângelo Ferraz (Barão de Uruguaiana) teve a coragem de apoiar o pensamento de D. Pedro apresentando um projeto que concretizaria o sonho imperial de presidentes "apolíticos". A proposição partiu do conselheiro Almeida Pereira, ministro dos Negócios do Império, que a apresentou na sessão de 20 de junho de 1860. Propunha Almeida Pereira algo muito simples: criar-se-ia no serviço público uma carreira de presidentes de província, com

número de ocupantes suficientemente lato para permitir aos gabinetes a escolha de pessoas de sua confiança sempre que houvesse necessidade de mudanças, conseguindo-se, com isto, o ideal de presidentes apartidários e dotados de conhecimentos especializados e a consciência própria da função "profissionalizada", como seria tal categoria de servidores.

Justificando a sua posição, diz o conselheiro Almeida Pereira, à p. 11 de seu relatório a respeito:

> Mas, se por um lado convém tratar de criar um futuro aos cidadãos que tomam sobre si a penosa e árdua tarefa de presidir uma província, por outro convém igualmente e muito, não privar o governo da faculdade de ter como seus delegados pessoas que mereçam sua inteira confiança. O caráter político do cargo de presidente de província exige que o governo tenha e exerça essa faculdade com a maior liberdade, porque sempre lhe cabe a responsabilidade pelas mesmas consequências de uma escolha infeliz ou pela conservação inconveniente de um funcionário de ordem tão elevada.

No que se refere às atribuições relativas aos serviços públicos gerais na província, o campo de ação dos presidentes seria, pelo projeto de Almeida Pereira, dos mais vastos.

Aspecto interessante é o das remunerações.

Pelo Decreto nº 1.035, de 18/8/1952, em vigor por aquela época, as províncias eram divididas em classes para fins de remuneração (os presidentes recebiam do Tesouro Nacional): 1ª classe (8 contos de ordenado) – Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Mato Grosso; 2ª classe (7 contos) – Maranhão, Pará, São Paulo e Minas Gerais; 3ª classe (6 contos) – Amazonas, Goiás, Piauí, Ceará, Paraíba, Alagoas; 4ª classe (5 contos) – Sergipe, Rio Grande do Norte, Espírito Santo, Santa Catarina. O Paraná, criado posteriormente, foi incluído na 3ª classe.

O projeto Almeida Pereira propunha outra classificação: 1ª classe: Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Pernambuco, Maranhão e Pará; 2ª classe: Sergipe, Mato Grosso, Alagoas, Paraíba e Ceará; 3ª classe: Santa Catarina, Paraná, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Piauí e Amazonas. Como o ordenado era do cargo, venceriam estes presidentes de carreira salários fixos de quatro contos e uma gratificação variável de seis, quatro, dois contos, conforme a categoria da província.

Tavares Bastos não seria o único defensor da eletividade dos presidentes. Entre outros, surgiram os seguintes projetos: do deputado Paula Albuquerque, em 26 de maio de 1832 – presidentes sem mandatos fixos, eleitos em listas tríplices pelas câmaras municipais das províncias e nomeados pelo Poder Executivo; do deputado Fernandes da Silveira, em 9 de julho de 1834 (emenda do projeto do Ato Adicional) – presidentes nomeados pelo imperador em listas tríplices elaboradas pelas assembleias provinciais e, do mesmo, emenda ao projeto do qual sairia a lei de 3 de outubro – presidentes nomeados da mesma forma que os senadores; de Cornélio Ferreira França – de 27 de junho de 1835 – presidentes eleitos em lista tríplice, conjuntamente com os deputados provinciais e com mandato de igual duração – seriam nomeados pelo imperador, que poderia demiti-los, mandando proceder, imediatamente, a novas eleições; de Ouro Preto (programa do Partido Liberal) – lista tríplice eleita pelo povo das províncias (eleição direta), mandato quadrienal, escolha do presidente pelo imperador, sendo vice-presidentes os outros dois candidatos eleitos; organização idêntica para o Rio de Janeiro – o visconde de Ouro Preto foi o precursor da "autonomia do Distrito Federal"...

O debate sobre a administração das províncias, com os vários e complexos problemas inerentes (como a discutida questão dos "conselhos de presidência") teria sua síntese final e acabada em luminoso parecer do senador Afonso Celso, datado de 1º de janeiro de 1883. Sente-se aí, perfeitamente, que o visconde de Ouro Preto não se oporia ao federalismo de Rui, em 1889, por motivo de conveniência ou cortesanice, mas por uma questão de princípios. Possuía uma doutrina acerca da administração das províncias e não a sacrificaria para agradar aos entusiasmos da "ala moça" de seu partido.

Depois de historiar as diferentes tentativas de reorganização e de analisar as propostas feitas, responde Ouro Preto ao quesito central do questionário que lhe fora apresentado.

Em primeiro lugar estabelece uma distinção da maior importância – a província como subdivisão do Estado e a província como entidade autônoma.

Esta distinção era da mais viva oportunidade, já que na pessoa dos presidentes se concentravam as duas maneiras de situar as províncias. Acompanhemos a argumentação do futuro visconde de Ouro Preto. No que diz respeito à províncias como órgãos do

Estado e no que concerne ao serviços gerais, não havia muito por onde reformar a estrutura vigente.

> Penso não ser necessário, nem conveniente: 1º) Organizar a carreira administrativa, formando os presidentes de província uma classe distinta de funcionário, com tirocínio, condições de exercício, acessos, direitos e regalias que hoje não têm; 2º) Tornar dependente de eleição a sua nomeação; 3º) Dar-lhes agentes nas circunscrições territoriais da província e criar conselhos nas capitais, que lhes sirvam de auxiliares.[17]

Afonso Celso, pois, divergia unanimemente de todas as propostas de reforma, desde a eleição de presidentes dos ultraliberais até a teoria das carreiras administrativas, cara a D. Pedro II, que vivia literalmente horrorizado com os excessos dos presidentes "fazedores de eleições". A argumentação do futuro visconde de Ouro Preto é definitiva: não se justificam as carreiras do ponto de vista da seleção de capacidades nem do da estabilidade de administrações. E, de certo modo, era a proposta inconstitucional. Citemos dois trechos:

> Não por falta de excelentes *escolas*, mas de boas *escolhas* não teremos tido, ou não poderemos ter ótimos administradores. Admira mesmo que se cogite na necessidade de criá-las no século atual, que tem visto homens de todas as classes, elevados, sem tirocínio, à magistratura suprema de nações poderosas, corresponderem dignamente à confiança de seus concidadãos. Em todo caso conviria ser lógico: se para os presidentes de província fora preciso uma escola, por maioria de razão seria mister montá-la também para ministros de Estado.[18]

E quanto à instabilidade, anota em primeiro lugar, com perfeito conhecimento de causa, por ter exercido importantes funções na administração provincial, que "os inconvenientes da instabilidade são em parte atenuados pela permanência das repartições auxiliares" e que a solução depende mais da solução do outro – estabilidade dos ministérios. "Quando não tivermos gabinetes efêmeros, seus delegados terão tempo de estudar os homens e as necessidades das províncias entregues à sua gestão, e de iniciar e executar os serviços que os recomendem".[19]

Um problema antes de costume do que de lei, pois.

Passando ao segundo ponto, diverge Afonso Celso radicalmente da tendência comum no Partido Liberal, de fazer-se o cargo eletivo. Historia as tentativas anteriores e, depois dos mais calorosos adjetivos ao homem e à obra, critica severa e arrasadoramente *A província* de Tavares Bastos. A solução de Tavares Bastos pressupunha um quadro institucional que não era do Brasil:

> Mas, se elegibilidade dos governadores conforma-se com a natureza do sistema norte-americano, não pode convir a uma monarquia, como a nossa, que não é federativa, e sim unitária, constitucional e representativa. E conclui atiladamente, depois de mostrar as diferenças entre os dois países: "o que ali frutifica, pode, transplantado para o nosso país, esterilizar-se e definhar".[20]

Prossegue Afonso Celso:

> Fazendo-os (os presidentes) representantes do poder supremo, a Constituição foi lógica e atendeu sabiamente a uma das necessidades capitais do sistema. Estabelecendo a separação dos interesses gerais e locais, e com ela a descentralização administrativa, teria deixado grande falha na sua obra, se não criasse uma autoridade como presidente e não lhe desse a origem que ela tem. A província não é só uma entidade autônoma, mas ao mesmo tempo fração de um todo político, subdivisão do Estado, ao qual prende-se intimamente, não por um laço de *aliança* ou *federação*, como os estados norte-americanos, mas de subordinação, e, desde logo, de necessidade é que em seu seio exista quem vele e represente o poder supremo, e exerça a sua ação.
>
> Independente e livre na gestão de seus negócios, não é a província uma soberania em face do Estado; dele recebeu direitos e regalias para usá-los em proveito seu e da comunhão, e nunca em dano desta. Daqui vem que não podia o Estado abdicar, antes devia reservar-se a atribuição de inspecioná-la e fiscalizá-la, não para embaraçá-la no gozo das prerrogativas outorgadas, mas para impedir que abusasse, prejudicando a nação.

Obviamente conclui que esta suprema inspeção da nação sobre as províncias não poderia ser exercida senão por um agente

do poder central. Ouro Preto parte de uma questão de fato – o Brasil não era uma federação pelo motivo muito simples de não ter tido tal organização. Mas, advertia Tavares Bastos, ficariam fora da alçada dos presidentes aqueles órgãos da administração nas províncias, que cuidassem de interesses gerais, como aconteceria no regime republicano.

Diverge, igualmente, Afonso Celso. Em primeiro lugar pela possibilidade de conflitos, que hoje existem sob a forma de repartições federais e estaduais destinadas às mesmas finalidades. Ademais, surgiria um problema novo: os chefes de repartições gerais teriam autonomia em suas decisões, ou cuidariam, unicamente, em encaminhar os papéis ao ministério respectivo.

> No primeiro caso, não é difícil prever a desordem e anarquia que em pouco tempo apresentariam os negócios gerais, solvido cada um segundo a opinião individual do chefe da repartição, sem pensamento único, diretor sem plano assentado. No segundo caso, sendo meros preparadores de processos, ou tendo autoridade incompleta, dependente de aprovação – claro é que longe de fazer-se o serviço com maior celeridade, mais lenta seria a sua marcha, afluindo tudo para o Centro e apertando-se, assim, ainda mais os laços, que tanto urgem afrouxar (os da centralização).[21]

Conclui, portanto, o representante de Minas na Câmara Alta:

> Um presidente de província delegado do poder central, por ele removido e demitido *ad nutum*, é entidade necessária, corolário forçado de nossa forma de governo.

Concluindo, pois, a primeira parte de sua argumentação – presidentes como delegados do governo central – Afonso Celso despreza todas as propostas anteriores – nada de carteiras administrativas para as presidências, nada de presidentes eletivos, nada de agentes locais das presidências.

Os presidentes eram, também, chefes da administração das províncias. Todos os argumentos se invertem no que diz respeito aos conselhos.

Eis o que diz Afonso Celso, numa passagem que reputamos das mais penetrantes de todas as que se escreveram sobre o que era o mais difícil e perigoso de todos os problemas da organização política do Império:

> Encarada a questão sob o ponto de vista das atribuições dos presidentes, como poder provincial, chego a uma conclusão contrária pelo que toca aos conselhos presidenciais. Assim, julgo que é conveniente e urge criá-los já em vantagem da administração, e já para que tenha afinal plena execução um dos mais salutares preceitos constitucionais. E esses conselhos, únicos admissíveis, deverão consistir em *comissões permanentes ou delegações das assembleias provinciais*, que colaborem ativamente com os presidentes na gerência dos negócios provinciais.[22]

Por certo que estes conselheiros não seriam secretários de estado. Possíveis, contudo, estes secretários na maioria das províncias naquela altura dos tempos?

Passa o futuro visconde de Ouro Preto a analisar a extraordinária lei rio-grandense de 18 de maio de 1876, vetada pelo presidente Alencar Araripe como inconstitucional. Para Afonso Celso esta lei gaúcha fornecia um bom caminho de solução, feitas as necessárias alterações. Justificando parcialmente o veto, Ouro Preto decide, numa análise minuciosa das "razões" do presidente Araripe, que a lei rio-grandense vinha a ser a exata aplicação do espírito do Ato Adicional, cuja interpretação, porém, era da alçada da Assembleia Geral do Império.

Reproduziremos alguns textos principais da argumentação de Afonso Celso – nos quais lemos análises penetrantes e lúcidas do problema final do Império. O primeiro período da exposição representa o conceito de "descentralização" que se deve ter como a síntese do pensamento imperial sobre a matéria:

> Para que haja descentralização é mister que em cada circunscrição territorial se deixe o *maximum* de atribuições que aí possam ficar, não se lhe tirando senão a parte indispensável à manutenção da sociedade em geral, e que transportada para o centro constitua o governo do Estado. A Assembleia do Rio Grande do Sul realizou este pensamento, tanto quanto é possível e desejável – nas circunstâncias atuais do país.
>
> Prescreveu essa lei, como disse já, que, além das comissões estabelecidas em seu regimento, nomeasse a assembleia uma outra de quatro membros, denominada – *comissão provincial* – para funcionar durante as sessões e intervalos. Suas atribuições seriam: 1º) consultar sobre negócios gerais que

> lhe fossem submetidos pela presidência da província; 2º) deliberar sobre os interesses da administração diária regida por leis provinciais, inclusive a nomeação e a demissão dos empregados da província; 3º) fiscalizar a execução das leis e a aplicação dos dinheiros da Fazenda provincial; 4º) representar a província em juízo.
>
> Seriam seus trabalhos dirigidos pelo presidente da província, que teria voto deliberativo e executaria as suas decisões e leis da assembleia como agente único. Acumularia a comissão funções de tribunal de contas, presidida pelo relator, e nessa qualidade examinaria e fiscalizaria as das câmaras municipais e dos exatores provinciais e procederia à liquidação do exercício findo, depois de processadas na tesouraria, formulando a respeito um relatório para ser presente à assembleia provincial, onde seriam definitivamente julgadas todas as contas. A comissão seria eleita anualmente, funcionando até a escolha da que se devesse substituí-la, se não fosse reconduzida.[23]

Depois de comentar as "razões do veto" do presidente Alencar Araripe, conclui Afonso Celso, admiravelmente lúcido:

> Fazer coparticipante da execução das leis provinciais, do governo na província a uma comissão permanente da assembleia, não é confundir o poder legislativo; é simplesmente torná-lo colegial, coletivo, em vez de unitário. Nem a procedência dessa comissão importa semelhante conclusão, pois que não se confundem o Legislativo e Executivo gerais, apesar de ser este, e dever ser, constituído por membros do parlamento.[24]

E logo abaixo uma observação que define a essência do mecanismo da impropriamente chamada "tutela" e que explica o funcionamento do regime imperial, desde as relações entre o Poder Moderador e o Executivo até entre o governo provincial e os municípios:

> Ao Estado compete não a tutela, que é a ingerência nos atos do *menor*, fazendo-os depender do seu consentimento, mas a *inspeção* que consiste em deixar aos poderes locais o exercício de suas atribuições, só intervindo quando prejudiquem a comunhão, pois os interesses de alguns não podem sobrepujar o geral, que é o de todos.[25]

E noutro local:

> Devem as municipalidades ter plena liberdade na gestão dos seus negócios, sujeitas todavia à inspeção – do poder superior, a província – pois, embora autônomas, são também frações dela, que é por sua vez do Estado.[26]

Ainda é a mesma palavra – "inspeção"– que aparece nas notas íntimas de D. Pedro II ao referir-se às relações entre o Poder Moderador e os ministros.

Interessante é que Afonso Celso, ao sugerir medidas concretas em favor da descentralização, não apresenta medidas revolucionárias: apenas a delegação de poderes aos presidentes nos termos de um projeto apresentado por José Antônio Saraiva e outros em 1858 e o estabelecimento de uma alçada dentro da qual os presidentes pudessem despachar os negócios gerais em última instância.

Pelo projeto Saraiva, ficariam os presidentes com a atribuição de nomear e demitir funcionários gerais nas províncias, menos os magistrados, os chefes de serviços, os professores (de estabelecimentos criados por leis gerais), os membros do clero e das classes armadas e os cargos sujeitos a acesso, pois a promoção era automática. Dos diferentes chefes de repartição, excluíam-se os secretários do governo, que passariam a nomeação do presidente. Para que se possa avaliar a violência da medida apresentada, embora, em modo que diríamos ingênuo, é bastante transferi-la para a atualidade: qual não seria o poder dos governos estaduais se lhe fosse atribuída a nomeação de todos os funcionários federais com sede nos estados, menos os chefes de repartição? Concomitantemente, propunha Afonso Celso a fixação de uma alçada limite para as decisões de caráter financeiro. Consubstanciando seus pontos de vista, apresentou em janeiro o seguinte projeto:

> Artigo 1º Compete aos presidentes de província, além das atribuições que lhes conferem as leis de 12 de agosto de 1834 e 3 de outubro do mesmo ano e mais disposições em vigor:
>
> § 1º O provimento de todos os ofícios de justiça e suspensão dos respectivos funcionários, guardadas as formalidades prescritas pelas leis gerais e as provinciais existentes;
>
> § 2º A nomeação, suspensão, demissão e aposentadoria dos empregados subordinados aos diversos ministérios que nas províncias tenham exercício, exceto:

1º) os membros das Relações e tribunais superiores;

2º) os chefes de repartição, não compreendendo, porém, o secretário do governo;

3º) os militares da Marinha e Exército;

4º) os chefes de serviços técnicos, como estradas de ferro, empresas de navegação, estabelecimentos agrícolas ou industriais custeados pelo Estado;

5º) os que dependem de acesso;

6º) os diretores, lentes e professores de estabelecimentos de instrução superior criados pelo Estado;

7º) os comandantes superiores da Guarda Nacional;

8º) os Bispos e Arcebispos.

Artigo 2º A disposição do artigo anterior não compreende os empregados, cuja nomeação, suspensão e demissão pertençam por lei ou regulamento gerais, a autoridades ou funcionários subalternos.

Artigo 3º No exercício das atribuições conferidas pelo artigo 1º desta lei, deverão os presidentes cingir-se às disposições das leis gerais, e dos regulamentos ou instruções expedidas pelo governo imperial.

Artigo 4º Fica mareada aos presidentes de província a alçada de 10:000$000, dentro da qual julgarão definitivamente todas as questões relativas a pagamentos que tenham de ser feitos em virtude de lei, ou de contratos que na província recebam execução. A decisão será imediatamente comunicada ao respectivo ministro que só poderá modificá-la, ou revogá-la, por motivo de incompetência, inobservância da lei, ordens ou instruções expedidas, e do estipulado nos mesmos contratos.

Parágrafo único – À parte interessada é lícito recorrer da decisão para o ministro competente, o que não prejudica o seu direito de litigar perante o Poder Judiciário, sempre que se tratar da última espécie deste artigo.

Artigo 5º Revogadas as disposições em contrário.

Com estas medidas, e com a criação dos conselhos de presidência para fins da administração provincial – conselhos estes cujos membros somente se renovam anualmente e poderiam ser

reconduzidos, o que possibilitaria a sua conservação enquanto durasse a legislatura e que muito provavelmente evoluiria no sentido da entrega da chefia das repartições – chaves da província a estes conselheiros – com tais providências julgava o Senador Afonso Celso de Assis Figueiredo resolver o problema. A isto chamava-se descentralização: um regime de plena autonomia com inspeção da autoridade "superior" sobre a "inferior".

9. Organização administrativa

Temos dois caminhos a seguir para o estudo da organização administrativa provincial, tomando a província de Minas Gerais como exemplo: um, mais extensivo, consistiria na descrição das transformações verificadas ao longo do tempo, no meio do século de vigência do Ato Adicional; o outro, intensivo, pelo aprofundamento da situação numa época determinada. Preferimos o segundo e por muitas razões, notadamente a de comodidade, e de tempo: não seria possível realizar, nos estreitos limites de que dispomos, a descrição de todas as transformações ocorridas; cairíamos, então, na simples e enfadonha enumeração de nomes e datas, sem qualquer contribuição para a compreensão da real estrutura administrativa de nossa província. Por outro lado, a escolha de uma época determinada, que não se colocasse muito nos extremos, permitiria uma análise em profundidade e uma colocação segura da questão, numa demonstração do que fora o governo provincial em sua estrutura geral e em sua substância – as modificações ocorridas anterior ou posteriormente não trariam senão alterações acidentais. Tomaremos por base o governo do Barão de Vila da Barra, que presidiu Minas Gerais de 10 de março de 1876 a 24 de janeiro de 1877, administração fértil em regulamentos e reformas e numa época de tranquila reconstrução, ao findar-se a grande situação conservadora de 1868 a 1878. O governo de Sua Majestade o Imperador era chefiado pelo Duque de Caxias, no gabinete de 25 de junho de 1875 a 5 de janeiro de 1878. Era, pois, uma época de glórias repousantes.

A administração provincial competia aos seguintes órgãos: Secretaria do Governo, Tesouraria Provincial, Diretoria de Obras Públicas; Inspetoria de Instrução Pública; força Policial. Somente a Tesouraria e a Inspetoria de Instrução não sofreriam reformas no governo do Barão de Vila da Barra.

O verdadeiro cerne da administração era a Secretaria do Governo, que enfeixava todos os serviços administrativos da província, quer propriamente provinciais, como os gerais. Pelo regulamento nº 79, de 30 de novembro de 1876, passou a Secretaria do Governo a ter a seguinte organização: dirigida pelo secretário do governo, dividia-se em duas diretorias e cinco seções. O funcionalismo constava de dois diretores, três chefes de seções, seis primeiros oficiais, sete segundos oficiais, seis amanuenses, quatro praticantes, um porteiro e três contínuos.

À seção central, subordinada diretamente ao secretário, competia o que hoje denominamos serviços gerais. À primeira diretoria ficavam afetos os negócios da administração geral com sede na província; à segunda, os assuntos especificamente provinciais.

Cuidava a primeira seção da primeira diretoria: das eleições gerais, provinciais e municipais; do culto público e cultos acatólicos; da catequese; das petições de graça, dos recursos à Coroa; dos agentes consulares; das naturalizações; da Fazenda geral; da mineração e terrenos diamantíferos; das terras públicas; dos montes de socorro, das caixas econômicas e casas de penhores; do comércio, agricultura, indústria e artes: do elemento servil; do sistema métrico e dos correios. (Um pequeno mundo, não há dúvida; uma vantagem prática, porém, havia: só existia uma repartição para cada assunto; o cidadão sabia em que porta bater.)

Segunda seção da primeira diretoria: magistratura e administração da justiça; polícia; conflitos de jurisdição; saúde e assistência; títulos, condecorações, honras e distinções; divisão administrativa, judiciária e eclesiástica; estatística, judiciária.

Terceira seção da primeira diretoria: força pública geral (Exército); Guarda Nacional; alistamento militar para o Exército e Armada; obras militares; colônias militares, armazéns e depósitos de artigos bélicos; institutos de artífices militares.

A segunda diretoria – negócios propriamente provinciais – compunha-se de duas seções. Na primeira delas cuidava-se da instrução pública, dos ofícios de justiça, da assembleia provincial, das estradas de ferro, da força pública provincial (Polícia Militar), da navegação e canalização de rios; das obras públicas, do ementário e índice alfabético de todas as leis e regulamentos provinciais, da desapropriação por utilidade pública.

A segunda seção cuidava da Fazenda provincial, das câmaras municipais, da colonização, das cadeias e prisões, dos presos pobres, das loterias, dos cortes de madeira, dos estabelecimentos pios e de beneficência, dos compromissos de irmandades e confrarias e dos seminários.

A reforma de maior importância a ter a Secretaria, depois de 1876, foi a criação do cargo de oficial-mor, em 1887.

O expediente principiava às 9h da manhã e terminava quando o secretário achasse que estava concluído o trabalho, nunca antes de 3h; nos dias santos e feriados, se as necessidades de serviço o exigissem, os funcionários podiam ser convocados; o funcionário que chegasse tarde perdia direito a gratificação e não ao vencimento (todos os funcionários recebiam gratificações); concediam-se licenças por motivo de moléstia em pessoa da família ou empregado, nojo ou gala, e “escusa legítima provada e aceita pelo secretário”. Havia concurso para praticante e deste cargo para amanuense. Condições exigidas no primeiro caso: 18 anos de idade, boa letra, conhecimentos de gramática vernácula, ortografia, caligrafia e das quatro operações de aritmética; no segundo: já ser praticante, conhecimentos de gramática, pelo menos traduzir francês e inglês, aritmética até proporções, redigir com facilidade qualquer expediente.

Quanto à Tesouraria, o regime monárquico terminaria com a reforma do Regulamento nº 107, de 30 de dezembro de 1887, na presidência Horta Barbosa, que a transformou em Diretoria da Fazenda Provincial, com uma seção central, uma contadoria, um serviço de contencioso, a tesouraria com as coletorias e o arquivo.

Infelizmente, não nos é possível estudar a organização da instrução pública provincial, que era, aliás, a maior rubrica do orçamento. O assunto é extremamente complexo, as alterações inúmeras, as idas e vindas do afã reformatório dos presidentes, tudo contribuiu para transformar o tema num cipoal emaranhado e quase intransponível. Daremos, apenas, uma ideia geral da situação. A repartição incumbida do assunto era a Inspetoria da Instrução Pública, cujo chefe, o Inspetor, ficava diretamente subordinado ao presidente. A inspetoria exercia a sua ação por meio de agentes delegados nas localidades, funções de certo modo honoríficas. Existiam, em 1876, 651 cadeiras de instrução primária, sendo que 474 de meninos e 177 de meninas, com 20.706 alunos matricu-

lados, sendo que 16.376 do sexo masculino e 4.330 do sexo feminino. A frequência atingia a cerca de 50%.

O ensino particular compunha-se de 28 colégios e 134 escolas, sendo quatro noturnas.

O ensino secundário de tipo liceu (ginasial, hoje) ficava a cargo do Liceu Mineiro (Ouro Preto), e externatos de Sabará, São João del-Rei e Campanha. A matrícula ia de 96 alunos no último a 217 no primeiro. Escolas normais: Ouro Preto, Campanha e Minas Novas. Havia 74 alunas matriculadas na escola da capital.

Por fim a Escola de Farmácia tinha 17 alunos.

A Diretoria Geral das Obras Públicas possuía um diretor-geral, seis engenheiros de distritos, um secretário, dois primeiros oficiais, dois segundos oficiais, um amanuense, um desenhista, um administrador de obras, um porteiro, um correio-servente. A província possuía, principalmente, funções de inspeção e fiscalização, com obras realizadas por particulares e por empreitada.

A força policial compunha-se de um batalhão ou regimento de seis companhias. Possuía um contingente de 26 oficiais e 1.174 praças, e era distribuída em cinco circunscrições, sendo que na capital (1ª circunscrição) ficavam duas companhias, além do estado-maior e o comando. As outras eram: 2ª circunscrição, com sede em São João del-Rei, a cargo da II Companhia; 3ª circunscrição, com sede em Campanha, a cargo da IV Companhia; 4ª circunscrição, com sede em Uberaba, a cargo da V Companhia; 5ª circunscrição, com sede em Diamantina, a cargo da VI Companhia.

Convém recordar que os chefes de polícia eram de nomeação do governo geral, assim como a magistratura de primeira instância.

A Assembleia, com 40 deputados, pagava 20$000 de subsídios por dia e 800 réis por quilômetro como ajuda de custo para viagem, situação que vinha de 1874 e iria até o fim do regime. Os deputados ganhavam, igualmente, velas para os estudos e trabalhos que tivessem de realizar à noite, em casa.

10. Justiça e polícia

Atendendo a que a justiça e a polícia, instituições que corporificam de maneira mais viva e acentuada a ação coercitiva do Estado, são expressões do poder soberano, atribuiu o direito imperial à autoridade nacional a sua regulamentação. Assim tivemos o

ultraliberal Código do Processo Criminal de 1832, alterado profundamente pela lei de 3 de dezembro de 1841, e seu famoso regulamento 120, de 30 de janeiro seguinte.

Em 1876 vigorava esta legislação de 1841, com as modificações de 1871, que pouco nos interessarão.

A organização policial da província compunha-se de uma hierarquia que atingia, por assim dizer, às portas das casas: chefes de polícia na capital da província, nomeado pelo governo imperial, mas sujeito ao presidente da província; delegados dos chefes de polícia nos municípios, nomeados pelo presidente sob proposta do chefe de polícia; subdelegados nos distritos de paz; inspetores de quarteirões, em cada grupo de 25 casas ou pouco mais.

Era, pois, uma estrutura mista, meio geral, meio provincial.

Do ponto de vista judicial, tínhamos organização proveniente das mesmas leis citadas – e não acusa grandes diferenças do que existe hoje, apenas, que os magistrados eram nomeados pelo governo imperial. Na capital da província havia o Tribunal da Relação (14 desembargadores) e nas comarcas juízes de direito, e nos termos juízes municipais, e os promotores, como hoje. A Relação mineira data de 1873.

Se a organização judiciária e policial era regulamentada por leis gerais e os seus órgãos agentes do governo imperial, sujeitos ao ministro da Justiça, a divisão judiciária e administrativa estava a cargo das assembleias legislativas, que, assim fixavam os limites de jurisdição à autoridade dos magistrados e serviços policiais.

Centro de convergência da vida municipal e da organização judiciária havia, em cada distrito, um juiz de paz, a quem o Código de Processo concedera poderes de grande amplitude, mas que as reformas posteriores reduziram a proporções mais modestas, ainda muito grandes, todavia, já que estes magistrados populares podiam, realmente, julgar pequenas causas. Nos distritos rurais, o juiz de paz era, efetivamente, uma espécie de subprefeito.

Quem estuda com atenção a organização judiciária e policial elaborada em 1841 por Paulino José Soares de Sousa, visconde de Uruguai, verificará que, excluída a magistratura popular do juiz de paz, extintas as funções dos inspetores de quarteirões, transferido para o governo local o encargo de nomear juízes e policiais, permanece igual.

Como são instituições do governo geral, não terão aqui mais desenvolvimento.

Reproduziremos, apenas, a divisão judiciária de Minas em 1876. Antes, porém, chamamos a atenção para um detalhe significativo: as comarcas, em parte por uma tradição que viera da capitania, e, talvez por influência dos departamentos franceses, possuíam, na maioria das vezes, nomes de acidentes geográficos.

Pela Lei nº 2.273, de 8 de julho de 1876, fixou-se em 76 o número de comarcas da província de Minas Gerais, com os termos respectivos. Era a seguinte a divisão judiciária de Minas:

> Comarca de Ouro Preto, com o termo do mesmo nome; Leopoldina, com o termo do mesmo nome; Paraibuna, com Juiz de Fora; Barbacena, com o termo do mesmo nome; Rio Verde, com a Campanha; Muriaé, com o termo do mesmo nome; Rio Paraná, com Uberaba; Rio São Francisco, com Pedras dos Angicos; Rio Jequitinhonha, com Minas Novas; Rio Bagagem, com a cidade de Bagagem; Rio Santo Antônio, com os termos de Conceição e São Miguel de Guanhães; Rio Araçuaí, com Araçuaí; Itapirassaba, com Januária; Rio das Mortes com São João e São José del-Rei; Rio Sapucaí, com Lavras e Bom Sucesso; Rio Grande, com Formiga e Pium-í; Rio Jaguari, com Pouso Alegre e Jaguari; Rio Jacuí, com São Sebastião do Paraíso e Cabo Verde; Três Pontas, com Três Pontas e Dores da Boa Esperança; Passos, com Passos e Carmo do Rio Claro; Caldas com Caldas e Alienas; Itajubá com Itajubá e Paraíso; Baependi, com Baependi e Aiuruoca; Passa Quatro, mudada então para Cristina, com os termos de Cristina e Pouso Alto; Rio Preto, com Turvo e Rio Preto; Rio Novo, com Rio Novo e Pomba; Ubá, com Ubá e Cataguases; Rio Turvo, com Ponte Nova e Viçosa de Santa Rita; Rio Piranga, com Mariana e Piranga; Itapecerica, com Tamanduá e Santo Antônio do Monte; Rio Lambari, com Oliveira e Campo Belo; Queluz, com Queluz e Brumado; Rio Pará com Pará e Bonfim; Rio Piracicaba, com Itabira e Santa Bárbara; Rio Paraopeba, com Curvelo e Sete Lagoas; Pitangui, com Pitangui e Marmelada; Diamantina, com Diamantina e Gouveia; Serro, com a cidade do mesmo nome; Itamarandiba, com São João Batista e Rio Doce; Jequitaí, com Montes Claros e Jequitaí; Rio Pardo, com Rio Pardo e Grão Mogol; Prata, com Prata e Monte Alegre; Rio Dourado, com Patrocínio e Patos; Paracatu, com Paracatu e Alegres; Rio das Velhas, com Sabará, Caeté e Santa Luzia; Paranaíba, com Araxá, São Francisco das Chagas e Sacramento.

11. O problema financeiro

Uma análise em profundidade da questão revela que, na realidade, o problema central da organização das províncias residia em suas deficiências financeiras. É uma conclusão nada eloquente, terra a terra e pouco poética, mas verdadeira. E que não perdeu a sua atualidade – continuamos lutando por uma equitativa distribuição de rendas entre os três estratos da administração. Na realidade, as assembleias possuíam um campo de ação que, dinheiro havendo, daria margem para todas as reformas possíveis – caíam sob a sua alçada as três mais importantes necessidades do interior do Brasil – educação elementar, saúde pública e vias de comunicação. Se reduzíssemos a ação do governo local a estas tarefas, mas com força total, nenhuma exigência a mais teria sentido.

O visconde do Uruguai, com a sua autoridade, e sua objetividade de estadista, a sua lucidez de analista de nossas realidades, a sua experiência e conhecimentos, assim expõe a questão:

> Adotado o Ato Adicional em 12 de agosto de 1834 era necessário tornar efetiva a Independência financeira das províncias, dota-las com recursos para fazerem face aos serviços e promoverem os melhoramentos que acabavam de ser-lhes encarregados. A expectação pública era imensa. As províncias iam ser cortadas por excelentes estradas, os "caldeirões" e os "atoleiros" iam ser consignados à História, os rios ser cobertos de pontes, penetrados e devassados pela navegação os mais recônditos, desertos e interiores.

12. *Magnus ab integro seculorum nascitur ordo*

> Entretanto laborava a Assembleia Geral em graves dificuldades.
>
> O nosso sistema de imposto era, como ainda hoje, defeituoso. Não eram eles filhos de um sistema, mas, sem harmonia, criados e aglomerados pelo tempo, enxertados do sistema velho português do tempo colonial. Poucos avultavam, e quase que exclusivamente os de importação e exportação nos grandes mercados do litoral. Alguns nada produziam em certas províncias, principalmente centrais. A dispersão da população, por imensas distâncias desertas, tornava difícil a fiscalização e pouco produtiva a arrecadação.

> A Assembleia Geral não podia vestir um santo sem despir outro. Via-se na dura alternativa ou de abrir um largo *deficit* na renda geral, e de descontentar, enchendo-o com novos impostos, os entusiastas pelas novas reformas, ou de dotar mesquinhamente grande número de províncias. Era de mais impossível dotá-las com igualdade relativa, atenta a diversidade de circunstâncias, e das indústrias provinciais e a qualidade dos impostos.
>
> Era tarefa hercúlea e pouco azada a ocasião para revisão geral dos impostos e estabelecimento de um sistema que se prestasse melhor à divisão, que se ia fazer, de rendas gerais e provinciais.
>
> Não se fez esse trabalho, que, ao menos, houvera servido para o estudo econômico do país, e para esclarecer assuntos vitais da maior importância. Foi apresentado o projeto na lei do orçamento de 3 de outubro de 1834, que deixou no *status quo*.
>
> Cada um queria que tocasse à sua província este ou aquele imposto mais bem parado, e que julgava mais convir-lhe embora não pudesse dele prescindir a União. Houve quem pretendesse que fossem deduzidos 35% de todas as rendas públicas para despesas provinciais, fazendo o governo a distribuição, segundo as necessidades e recursos das províncias.[27]

Um século depois tudo isto continua.

Passa em seguida o visconde a historiar a impossível tarefa de fixar as rendas gerais e as provinciais, numa situação, por assim dizer, pré-natal. Afinal, um pouco ao acaso adotou-se uma classificação provisória que ficou definitiva. Esta página do ilustre Paulino, que não deixa de fazer a sua ironia com os entusiasmos provocados pelo Ato Liberal, valendo-se para tanto da IV Bucólica de Virgílio, revela um detalhe que pouca gente tem assinalado – não era desusado falar-se em "União" quando se referia ao governo imperial.

Como ficou esta distribuição veremos a seguir, com pequeno estudo sob as etapas principais do orçamento da receita da província de Minas.

A discriminação adotada no auge dos entusiasmos reformistas, não era suficiente: citem-se dois exemplos ilustres – os de Minas e da Bahia –, que ficaram com orçamentos em que a despesa

triplicava a receita... Em vista disto, o governo imperial foi forçado a socorrer as províncias com ajudas financeiras, não disfarçadas em empréstimos como hoje, mas consignadas em orçamentos. Segundo o visconde do Uruguai, a lei de 11 de setembro de 1832 fixou a quantia de 580 contos, que repartiu por 11 províncias – Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, Pará, Goiás, Mato Grosso, Piauí, Espírito Santo, Santa Catarina, Sergipe e Rio Grande do Norte. No orçamento de 1841, a quantia elevava-se a 669 contos e beneficiaria as mesmas províncias e mais Ceará, Alagoas, Maranhão e Paraíba. Eram 15 as províncias socorridas pelo governo central – somente ficavam fora três – São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

A situação perdurou durante 13 anos, muito embora ocorressem casos isolados de auxílios da "União" (Uruguai em mais de uma ocasião assim escreve).

Analisando o fenômeno, assim escreve o visconde:

> Era esta a natural e inevitável consequência da maneira viciosa por que fora feita a divisão da renda, sem os estudos e preparações necessárias, levadas as reformas do afogadilho pela ofegante impaciência progressista, que somente olhava para tão importantes assuntos, por um lado, o político, como se a política pudesse prescindir do estado econômico do país!
>
> E somente cessou e podia cessar aquele suprimento, reconhecendo-se geral a despesa com a Guarda Nacional, com as justiças de 1º instância, e com o culto público, objetos havidos então como provinciais.[28]

A conclusão do ministro da Justiça de 1841 poderia parecer suspeita, mas é fundada: a política "regressiva" fora um bem para as províncias, pois retirou de seus ombros, com certa massa de poderes, pesados encargos financeiros. E não será possível, com a experiência moderna, recusar valor à exclamação do Uruguai:

> E neguem que a União tem sido o *palladium* das províncias.

13. A discriminação de rendas

Mas, quais seriam estas rendas provinciais? Um pequeno esboço histórico fornecer-nos-á subsídios para a compreensão de tão difícil tema.

Eram as seguintes as gerais segundo a fixação adotada nos dias iniciais do Ato Adicional:

Depois de várias tentativas, e da transformação de uma discriminação provisória de 1832 em definitiva e cujo aproveitamento na lei de 31 de outubro de 1835 iria fazê-la definitiva, foi, pelos artigos 11 e 12 da citada lei regulando o assunto a partir de janeiro de 1836, do seguinte modo:

Rendas gerais:

> Direitos de 15% de importação, de 15% adicionais do chá, de 50% de importação da pólvora, de dois por cento de baldeação e exportação, de um e meio por cento de expediente das alfândegas, sete por cento de exportação na forma do parágrafo seis do artigo nove, de ancoragem, de armazenagem das alfândegas, de foros dos terrenos de Marinha, os impostos sobre a mineração do ouro, dízima da chancelaria, novos e velhos direitos de empregos gerais, meio soldo das patentes militares e contribuição do Monte Pio, Joias do Cruzeiro, mestrado das ordens militares e 3/4 das tenças, 15% das embarcações estrangeiras que passassem a nacionais, meio por cento de prêmio dos "assinados", multas por infrações do Regulamento das alfândegas, braçagem do fabrico das moedas de ouro e prata, matrículas dos cursos jurídicos e escolas de Medicina, assim como as multas das academias, taxas do correio geral, sisas dos bens de raiz, rendimento da Tipografia Nacional, venda do pau-brasil e de outros gêneros de propriedade nacional sujeitos à administração geral e dos próprios nacionais, bens de defuntos e ausentes, 20% nos couros, renda diamantina, ágio das moedas de ouro e prata, alcances e despesas gerais, dons gratuitos, juros de apólices, rendimentos de arsenais e dos próprios nacionais, cobrança da dúvida ativa anterior a julho de 1836, inclusive a dos impostos provinciais até esta data e, por último, os emolumentos do Supremo Tribunal de Justiça.

14. Rendas provinciais

Eram os seguintes os impostos provinciais: contribuições de polícia, décima urbana, legados e heranças, direitos de portagem, direitos de aguardente, impostos de réis em libra de carne, passagens de rios, novos e velhos direitos, próprios provinciais, dízimos, quota do dízimo de café, terás partes dos ofícios, direitos de chancelaria, impostos das casas de leilão e modas, emolumentos de passaportes e de visitas de saúde, imposto sobre seges e bens do evento.

A Lei provincial nº 2.314, de 11 de julho de 1876, que orçou a receita e fixou a despesa da província para o exercício de 1877-1878, ambas montando a 2.572:329$000, assim estabeleceu no seu Título 1º:

Receita.
Direitos de 3% sobre exportação .... 145:540$000
Quota de 4% sobre o café .... 514:000$000
Direitos de 6% sobre outros gêneros .... 250:750$000
Engenhos.. 60:000$000
Casas de negócio .... 60:000$000
Selos de heranças e legados..............................188:000$000
Novos e velhos direitos ....192:000$000
Emolumentos da secretaria................................ 14:399$000
Transferência e registro de escravos.................390:000$000
Juros de apólices...240$000
Multas ....5:000$000
Reposições e restituições ....6:000$000
Renda extraordinária ....14:000$000
Volumes portáteis ....1:600$000
Pedágio...5:500$000
Escravos no serviço de mineração........................1:800$000
Comércio de escravos ....50:000$000
Vendas de bilhetes de loterias.................................200$000
Veículos de estrada do Paraibuna ....1:000$000
Taxas itinerárias ....415:000$000
Dívida ativa .... 40:000$000
Auxílios pelos cofres gerais à força policial .... 40:000$000
Selos e emolumentos de
patentes da Guarda Nacional ....5:000$000
Imposto predial..70:000$000

Direitos sobre o ouro .... 50:000$000
Extração de loterias .... 16:800$000

O último orçamento votado pela assembleia provincial – Lei nº 3.714, de 13 de agosto de 1889, sancionada pelo Barão de Ibituruna, previa uma receita de 3.951:550$000 para o exercício de 1890, assim distribuída:

Direitos de 3% sobre gêneros de exportação ..... 180:000$000
Idem de 4% sobre o café .... 1.500:000$000
Idem de 6% sobre gêneros de produção .... 365:000$000
Imposto de indústria e profissões .... 294:000$000
Imposto predial .... 100:000$000
Selos de herança e legados .... 18:000$000
Novos e velhos direitos .... 140:000$000
Emolumentos de secretaria .... 32:000$000
Taxas itinerárias .... 850:000$000
Selos de patentes de Guarda Nacional .... 10:000$000
Imposto sobre o ouro .... 14:000$000
Imposto sobre o sal .... 62:500$000
Pedágio .... 4:500$000
Imposto sobre passagens de estradas de ferro .... 85:000$000
Reposição e multas .... 7:500$000
Juros de apólices .... 200$000
Cobrança da dúvida ativa .... 20:000$000
Imposto sobre herança em linha reta .... 60:000$000
Imposto de heranças e legados .... 3:000$000
Imposto sobre contratos de
est. de ferro e engenho .... 30:000$000
Renda extraordinária .... 4:000$000

15. A obra do Conselho de Estado

Coube a Tavares Bastos fazer o grande elogio:

> A execução da lei de 1840 excedeu da expectativa dos seus autores. Apurou-a, requintou-a o Conselho de Estado na mesma época restaurado. Instituição alguma, neste Segundo Reinado, há sido mais funesta às liberdades civis e às franquezas provinciais. Dali, Vasconcelos, Paraná e outros estadistas

> aliás eminentes, semearam com perseverança as mais atrevidas doutrinas centralizadoras. Fizeram escola, e tudo que de nobre e grande continham as reformas, perverteu-se ou desapareceu.[29]

O fato, aliás, pode ser documentado perfeitamente na obra monumental do visconde do Uruguai, modestamente intitulada *Estudos práticos sobre administração das províncias*. Instituição vitalícia, suprapartidária, renovando-se sempre através do recrutamento individual, isto é, preenchimento das vagas à medida que se abriam, o Conselho de Estado acabou criando uma linha de conduta uniforme na política brasileira e, sempre, de sentido unificador, e, mesmo, centralizador. Nisto, aliás, dentro da mesma orientação que celebrizaria o órgão homônimo da França, conforme se lê em estudo recentíssimo sobre a matéria.[30]

O fato é que, liberais ou conservadores, os conselheiros defendiam sempre a unidade nacional. O Conselho do Estado, órgão do Poder Moderador, situado além das lutas políticas e das divergências partidárias, fixando uma linha uniforme, posto que admiravelmente plástica, contribuiu, sem dúvida, para que nenhum dos gabinetes imperiais adotasse orientação sob influência do espírito localista. Foram todos "governos nacionais", como disse Heitor Lira.

Muito embora outras razões prevalecessem, desde a existência de autênticos partidos políticos nacionais à presença do chefe de Estado não eleito e, portanto, não partidário, e, também, sem ligações regionalistas, devemos reconhecer que, sendo ouvido o Conselho de Estado a respeito de todos assuntos de importância, este fixaria uma linha comum, pelo menos nas matérias de maior interesse. Um presidente de República é livre de dar a sua orientação pessoal à política e colocar a administração a serviço de seu Estado natal; um presidente de conselho, com a sua política debatida sempre no Conselho de Estado, seria forçado a seguir a linha de indiscutível tendência à unificação que, como demonstram todos os fatos, foi adotada pelo "cérebro da Monarquia".

A função do Conselho de Estado como órgão de continuidade administrativa e unidade da política foi assim exposta por Bernardo de Vasconcelos:

> O homem político que facilmente abdica das suas ideias, ou revela a sua incapacidade, ou mês intenções: e outra coisa é modificar as suas ideias, segundo o estado social, fazê-las

servir ao bem do país; é por isto que nós compomos a sociedade à imagem do homem. Toda sociedade bem organizada deve ser composta à sua semelhança e uma das principais obrigações é a de desenvolver a qualidade do homem que é ser perfectível. Ora, o conselheiro do Estado, posto no meio da administração pública, observando todos os dias o estado da opinião do país, já no meio da discussão oficial, já pelo da espontânea, há de emperrar sempre na ideia que tinha no tempo em que foi nomeado conselheiro? Eu considero que nenhum homem pode conservar-se estacionário quando tem de votar, de deferir negócios de alta importância que estão a seu cargo; pode por algum tempo, por muito, por toda a vida, conservar-se estacionário o homem que abandonar a vida política, que dela nada mais quer, mas nunca aquele que tem obrigações de votar todos os dias, de ouvir reclamações, de atender às representações e que sobre todos os objetivos importantes é obrigado todos os dias a dar seu parecer. Pode-se entender que a inteligência não se move, que não compara às necessidades do país, para se acomodar à marcha e movimento social; poderá ser mas a minha convicção é mui diversa, e felizmente em abono dela tenho autoridades respeitáveis.

Cada administração, principalmente entre nós, tende a desfazer o que fez a anterior. O Conselho de Estado, vitalício e limitado, tende a modificar o movimento inverso de uma administração que sucede a outra.

16. Monarquia e centralização

Outro aspecto do problema que nunca foi devidamente considerado: para Charles Maurras, a República tende naturalmente à centralização, por não poder unificar: ou, para citar textualmente, a República é “incapaz” de descentralizar. São muitas as razões que alega Maurras. A principal reside no fato de que todo o poder tende a perpetuar-se, a conservar-se, pois o ser tende naturalmente a manter-se; ora, um poder que venha de eleições, e que dependa de eleições para prosseguir em sua existência, será forçado, pela ordem natural das coisas, a concentrar um máximo de forças em suas mãos, para garantir-se. Um rei, não tendo que disputar o seu poder, já estando nele e para sempre, aceitará reformas e fará

mais concessões: reconhecerá, mais facilmente, certas formas de autonomia. Poderia acrescentar ainda: a Monarquia conserva um centro vivo e real de autoridade e poder – na República a autoridade encarna-se em abstrações. A necessidade de fortalecimento da autoridade, desprovido o Estado dos fatores subjetivos e afetivos que concorrem na constituição das monarquias, torna-se forçoso o emprego da força e a concentração do poder. Embora esta não seja uma verdade infalível, Maurras tinha por si as lições da história: os reis levaram mil anos para unificar a França; a Revolução centralizou-a numa geração. E o caso brasileiro? Não falavam os liberais na "centralização monárquica"? Descontado o que há de fraseologia da época, que tem levado muita gente a tomar literalmente as objurgatórias liberais e, assim, considerar o Regresso de 1841 como obra do imperador, um menino que, positivamente, não teria qualquer política própria, descontado isto e considerando a necessidade de distinguir "unificação" de "centralização", vemos que, se a unificação foi obra da Monarquia, a centralização pertenceria ao acervo da democracia, já que foi obra dos partidos políticos e seus agentes, os ministros. O Império era uma democracia organizada em Monarquia. O elemento monárquico vinha da hereditariedade da chefia suprema do Estado e a condição democrática da origem da soberania, e dos seus meios de execução. Se definíssemos a democracia como o Estado em que todos os poderes estão sujeitos à lei, e que tem como fundamento e condições de exercício o consentimento dos cidadãos, como finalidade o bem comum do povo e como limite os direitos fundamentais do Homem, veríamos que todas estas condições se realizavam plenamente no Império do Brasil. Basta uma simples leitura da Constituição para demonstrá-lo.

Onde, porém, se acentuaria de modo mais vivo o caráter democrático da Constituição era na sua organização como regime parlamentar: o consentimento dos cidadãos estava na base das condições do funcionamento do regime. Seja qual for a nossa opinião a respeito do parlamentarismo imperial, e não teremos opiniões desfavoráveis se o compararmos com a prática dos demais países, àquele tempo, ninguém negará que o funcionamento do Poder Executivo dependia da existência dos processos clássicos da democracia moderna, isto é, em termos de partidos, eleições e deputados. Em tal caso, pois, os argumentos da Maurras valeriam para nós, já que a sua crítica não atinge apenas ao republicanismo,

mas igualmente e principalmente a todo o mecanismo da democracia eleitoral. E isto se demonstra com o "sorites de Nabuco", tradicionalmente usado para demonstrar a existência da centralização e do "poder pessoal". Ora, este sorites recebeu da parte do Sr. Heitor Lira uma interpretação nova e correta que coloca as coisas em seus devidos lugares:

> Era, portanto, por puro espírito de imitação, sem nenhum fundamento sólido entre nós, que se queria aplicar ao regime político do Brasil a máxima de Thiers – o rei reina e não governa...
>
> O equilíbrio de poderes, entre nós, não passava de uma teoria. O que, portanto, em rigor, devia prevalecer no Brasil, não era a máxima de Thiers, mas a máxima reacionária de Itaboraí – "o rei reina, governa e administra". E de fato D. Pedro II reinava; de fato governava e administrava. Aqueles que porfiavam, por simples espírito de imitação, implantar entre nós o princípio político de Thiers, culpavam-no de estar a desvirtuar o regime, impondo a sua vontade – "o poder pessoal" – além dos limites que lhe traçara a Constituição. A este Propósito o conselheiro Nabuco de Araújo expunha o seu famoso sorites: o governo do Brasil procede do seu poder pessoal, isto é, da vontade do imperador, que escolhe os ministros, os quais nomeiam os presidentes de Província que, por sua vez, fazem as eleições, donde procedem as câmaras, que apoiam os gabinetes, criaturas do "poder pessoal".
>
> Este raciocínio era sem dúvida exato, quer dizer, todas as suas proposições de fato se verificavam. Mas, o que convinha indagar era: por culpa do imperador? Por culpa da Constituição? Ou por culpa da organização política falseada do país? Por culpa da escassa cultura das massas eleitorais?
>
> Se as proposições que formavam o sorites de Nabuco se verificavam de fato, uma delas, pelo menos "de direito", era falsa e tirava assim, ao sorites, todo o fundamento legal. Os presidentes de província, dizia Nabuco, faziam as eleições. De fato assim era: os presidentes de província faziam bem as eleições, a mando e sob o controle dos gabinetes, que fabricavam eles mesmos as Câmaras, as quais, teoricamente, os deviam sustentar. Mas, onde estava o fundamento legal da atribuição a que se arrogavam os presidentes de província, de fazerem as eleições? Onde colhiam eles esse direito?

> Se outro fosse o estado social do país e outra a educação das massas, outra seria certamente a mentalidade das "elites" e as eleições não exprimiriam nunca a vontade exclusiva dos gabinetes, veiculada pelos presidentes de província, mas sim a vontade nacional, o sentimento real livremente manifestado dos eleitores.[31]

A argumentação de Heitor Lira demonstra que o "poder pessoal" ou, mais exatamente, o fenômeno fixado no "sorites de Nabuco", que poderia passar como a síntese da centralização política do Império, era condição tida por natural para o funcionamento do parlamentarismo tanto por liberais como pelos conservadores, que desconheciam outros métodos de fazer política de que o aproveitamento dos recursos do poder público. Era nisto, aliás, que se identificava o comportamento de liberais e conservadores no poder, não pelos programas, bem diferentes. Temos, pois, o seguinte: cada situação política montava a sua "máquina" própria e "fazia" as suas eleições. Com o progresso do país, e especialmente depois da "Lei Saraiva", o fenômeno caiu de importância já que as condições sociais e o nível cultural do povo além da melhoria nos dispositivos legais vigentes constituíram meios de aperfeiçoamento da vida política.

Podemos dizer, um pouco rudemente, que tal situação – denominemo-la "centralização política", ou "poder pessoal do presidente de conselho"– era reflexo da implantação da democracia liberal em país cujas condições econômicas e sociais permaneciam pouco mais ou menos feudais. A República, sendo, como dizia Campos Sales, o poder pessoal constituído (a Monarquia corresponde ao poder "institucionalizado" na classificação de Burdeau), abolindo os partidos, fundando a base política "no compromisso feudal" do coronelismo, permitiu a adoção de instituições políticas mais conformes ao primitivismo sul-americano, em lugar das formas altamente intelectualizadas da Monarquia constitucional. Há um fato que esclarece muita coisa e nunca foi devidamente considerado: seria implacável o "sorites de Nabuco" ao Primeiro Reinado. Não havia, como se sabe, regime parlamentar: o Executivo pertencia claramente à Coroa e os ministros eram responsáveis unicamente perante o imperador, que gozava da plenitude de seus poderes, demitindo e nomeando livremente os secretários de Estado. Chamava-se isto "absolutismo". Como na Inglaterra

de algumas décadas antes, a luta era aberta entre Parlamento e a Coroa; havia o partido dos amigos e dos inimigos do rei. Ora, os adversários mais claros do imperador eram eleitos, faziam maiorias no Parlamento, e isto com uma lei eleitoral verdadeiramente absurda. Quando a oposição era ao imperador, ocorriam vitórias da oposição em número mais acentuado que quando a luta era entre os dois partidos, um dos quais governando o país. Eram satisfatórias as eleições, sob D. Pedro I. Vinha eleito quem tinha votos.

Subindo D. Pedro II ao trono, surgiu o regime de gabinete como uma imposição dos fatos: o monarca, uma criança, dificilmente poderia exercer uma ação direta sobre os negócios públicos, muito embora não escasseiem autores e polemistas a atribuírem ao juvenil imperante artes de Luís XI. Os partidos não perderiam a força e o predomínio obtidos por ocasião da Maioridade: nunca mais o imperador do Brasil poderia dirigir a seu talante a política nacional: exerceria, apenas, uma "suprema inspeção" sobre os ministros, que governavam. Há um documento, recentemente divulgado, que virá esclarecer a questão. Trata-se de uma exposição de motivos feita pelo ministério de 29 de setembro de 1849, por intermédio da qual este glorioso gabinete solicita a sua demissão e analisa a situação política do país. Neste importante documento, divulgado pelo historiador Hélio Viana, são apontadas as causas da centralização política, isto é, os interesses eleitorais.[32] Escrito com franqueza e lealdade, este documento põe a nu a situação e não procura atirar a culpa em terceiros. É a teoria do "sorites de Nabuco", formulada com mais clareza e mais objetivamente, dezenas de anos antes.

> Vossa Majestade Imperial encontrou, na época em que foi declarada sua maioridade, um poder fraco, acostumado a fazer concessões e dependentes de influências de localidades as mais das vezes criadas e alimentadas pela força que tiravam do mesmo governo.
>
> A maneira por que foi feita a maioridade de Vossa Majestade Imperial tornou mais profunda a cisão em que o país se achou então dividido. Para fortalecer e ganhar terreno e vencer seus adversários nas lutas eleitorais, com mais segurança e facilidade, era necessário a cada um apoio do governo.
>
> Cada partido por seus órgãos nas localidades faria seus pedidos, suas exigências que eram mais ou menos satisfeitas.

Depois de alguns exemplos, voltam a falar os ministros, que não escondem a sua própria colaboração, *saquaremas* que eram.

> Essas rebeliões (de 1842) deram apropriada ocasião ao partido denominado Saquarema para desmontar seus adversários nas províncias e montá-las com homens de seu lado. Nem podia ser de outro modo à vista daqueles acontecimentos.
>
> Não era possível deixar o poder público nas mãos daqueles que acabavam de recorrer às armas.

Depois de comentar que os liberais, ao voltarem ao poder em 1844, trataram de desmontar a máquina dos conservadores e do que isto contribuiria para aumentar as dissensões, prossegue o marquês de Monte Alegre:

> Postas de parte outras considerações, foi a influência eleitoral a única consultada. Acreditava-se nas localidades que tal ou qual indivíduo tenha sido ou seria atendido com nomeações ou mercês por que tinha servido ou serviria o partido dominante. E com efeito as nomeações e as condecorações recaíam exclusivamente naqueles que prestavam tais serviços.
>
> Isto desmoralizou profundamente o país e criou novos obstáculos para governá-lo segundo as regras do justo e do honesto.
>
> Foi um terrível exemplo para o partido então decaído.
>
> Há em todos os partidos muitos homens que os seguem, não por convicções e princípios, mas por paixão ou conveniência. Era natural que esperassem que, quando o seu subisse ao poder, o tratasse com a mesma largueza com que seus adversários tinham tratado os seus.

Depois de outras considerações, julgam os ministros que somente com o tempo e a mais rigorosa justiça chegar-se-ia ao resultado ideal: "esfriar as paixões e reduzir o antagonismo político, e convencer a nossa população que os ministérios devem, sim, apoiar-se e ter as ideias dos partidos mas não seus chefes e humildes servidores, até de caprichos e interesses individuais".

Ora, com a volta dos "saquaremas", a situação inverteu-se:

> Muitos que, durante essa administração e as subsequentes, haviam perdido empregos e posições, as reclamavam como

> indenizações. Muitos homens desse partido nas localidades reclamavam mercês honoríficas como provas de consideração, por isso que os seus adversários as haviam recebido dos seus no tempo em que estavam no poder.

Impossível conseguir este resultado ideal (para o qual se tentaria a Conciliação, logo mais) e como não se aguentariam no poder sem as necessárias concessões, eles pediam demissão.

Além de desvendar o mecanismo do "sorites de Nabuco"– o mal não acabaria logo – mostra-nos este documento a raiz da centralização. O que se chamava "poder pessoal" e foi fixado no célebre silogismo do velho Nabuco – está aí claro – os partidos, para se manterem no poder, faziam dos empregos e mercês honoríficas moeda eleitoral. Quando o imperador (ou uma crise na Câmara) provocava mudanças de situação política, os novos partidos, donos da situação, montavam as suas máquinas. A questão era facilitada pelo sistema das qualificações eleitorais: o eleitorado não era um corpo estável, mas sim um aglomerado arbitrário forjado, por assim dizer, na hora; quem dominasse determinadas posições-chave "faria" literalmente o eleitorado. Este mal a "lei Saraiva" resolveria. Vê-se, pois, que o "poder pessoal" como descrito no "sorites de Nabuco" era, apenas, isto: aplicação de princípio do *spoil system* pelos partidos do Império.

E a centralização? Seria efeito disto. Os gabinetes necessitavam do domínio das autoridades locais, para exercerem a sua influência no mecanismo eleitoral. Por que nenhum partido aceitava uma solução razoável para o caso dos presidentes de província? Por que nenhum propunha, quando no governo, medidas práticas e viáveis?

Os liberais apegavam-se, teoricamente, à eletividade. Sabiam que eram contraditórios neste ponto, já que os presidentes eleitos constituiriam anomalia dentro dos quadros de uma realeza. Assim mesmo, eram uns tantos escritores, geralmente gente nova; os grandes líderes conservavam-se tranquilamente fiéis ao sistema vigente. Por que não procuravam soluções que certamente conciliassem todas as tendências, como a da adoção do parlamentarismo para as províncias, extensão natural do seu parlamentarismo no plano nacional, conservando os presidentes suas funções de delegados do governo imperial para os negócios gerais nas províncias? Seria solução lógica e simples, que agradaria aos conservadores

já que os presidentes preservariam todas as suas atribuições de agentes do poder central e a que eram sensíveis os "saquaremas", preocupados com a unidade nacional. Governando, "em conselho", as províncias, estas passariam a ter executivos de sua confiança. E já começavam a existir precedentes, como o dos domínios ingleses na América do Norte. Os liberais fugiam assustados de semelhante solução, que não gostavam de discutir, nem como objeção a ser destruída. A atitude de Tavares Bastos em sua famosa obra é típica: tornar-se agressivo, e irônico, evita a discussão. Muito mais tarde, em livro não destinado ao grande público, vemos o Senador Afonso Celso aproximando-se da solução, sem ir muito além.

Uma coisa, porém, é visível: semelhante solução não daria a nenhum partido o domínio absoluto e incontrastável dos governos provinciais. Ora, a eletividade pura e simples que pleiteavam os liberais permitiria, como a história da República demonstra, que o partido que se assenhoreasse dos governos provinciais, ali ficasse sem remissão possível. Não diremos que os liberais sonhavam com as "oligarquias" que mais tarde celebrizariam a muitos estados; preferimos achar que, confiantes no sistema eletivo, preferiam fazer oriundos de eleição todos os poderes possíveis e o parlamentarismo só admitiam como corretivo de poderes hereditários, já que governos eletivos não se encaminhariam nunca no sentido da ditadura.

Seja como for, liberais e conservadores sentiam perfeitamente que, dadas as condições concretas do povo brasileiro, não lhes era possível manter o domínio político senão usando da autoridade que lhe conferia o Estado, na pessoa do imperador. Chamados a organizar gabinetes, montavam e desmontavam máquinas partidárias valendo-se dos órgãos de ação da autoridade no plano local, e das mercês, títulos e honrarias. E, estudando a questão com objetividade: ser-lhes-ia possível outro caminho? As condições concretas do país permitiriam estabelecer bases de um regime democrático fundado na confiança livremente expressa do eleitorado? Seria ingenuidade esperar isto.

Como agir sobre uma "opinião pública" cuja base era um eleitorado rarefeito e disperso?

Ora, na imensa vastidão deserta do país, o Estado era a única realidade concreta e organizada.

Vê-se de tudo isto que o Ato Adicional atribuíra amplíssimos poderes às Assembleias provinciais que, se não conseguiam realizar muito, o fato se explica à luz de suas deficiências financeiras, reflexo de pobreza geral do meio. As províncias possuíam situação jurídica definida no Império, como partes do território nacional, reconhecidas assim pela Constituição e o Ato Adicional que lhes reservara o direito de resolver sobre assuntos de seu "peculiar interesse". E se, de fato, as assembleias não podiam decidir sobre todos os negócios afetos à vida provincial, de tudo tinham notícia através dos relatórios dos presidentes que davam conta aos representantes da província de todos os assuntos que lhes eram submetidos, inclusive aqueles da alçada do governo da "União", como diria o visconde do Uruguai. As assembleias, pois, se não podiam deliberar sobre tudo, eram de tudo informadas.

Se muitos criticavam o sistema – uns alegando o excesso de atribuições conferidas às assembleias, outros o fato de não serem de confiança das províncias o Poder Executivo local – raros procuravam aprofundar as possíveis vantagens do sistema. Se se acentuassem as tendências descentralizadoras do sistema no sentido de conferirem atribuições mais amplas aos presidentes como delegados do governo central haveria a solução para um problema de pé, ainda hoje: como descentralizar as tarefas do governo federal? Na realidade, faltou à Constituição e ao Ato Adicional o seu intérprete federal, assim como houvera a interpretação parlamentarista. Todos partiam do pressuposto do caráter unitário do Estado – os conservadores porque assim o desejavam e os liberais porque não compreendiam federalismo sem eleição dos presidentes. Uma análise rigorosamente objetiva e isenta talvez concluísse que o Império era uma federação.

Se adotássemos certas definições modernas de federação, destas que se escolhem para evitar polêmicas, a resposta seria afirmativa: havia a "pluralidade das ideias de direito" tão cara a Burdeau e os cidadãos estavam sujeitos a dois governos diferentes, como gostam de dizer certos autores, para escapar a questões embaraçosas. Estavam sujeitos à Assembleia Legislativa e ao imperador, representado pelo presidente da Província. Não estavam sujeitos a dois executivos, mas a duas autoridades diferentes, ainda mais que o presidente atuava como governo provincial, por meio de repartições e agentes puramente provinciais. De qualquer modo, estavam sujeitos a duas "leis" diferentes.

E nada melhor ilustra a situação do que a criação do "município neutro" – o Ato Adicional excluía a capital do Império da jurisdição da Assembleia Legislativa da província em que se situasse, ou antes, da qual se destacasse; a lei das presidências o mesmo determinava acerca da autoridade presidencial.

17. Federação ou descentralização?

Para concluir, compararemos a situação das províncias com a terminologia de um tratadista moderno, cujas opiniões refletem uma espécie de *via média* nas diversas correntes, evitando o aprofundamento doutrinário das questões, mas adotando as posições que possuem curso forçado nos meios doutos. Para Burdeau (item 270 do volume II do *Traité de science politique*), a província, em federação e em estado unitário descentralizados, caracteriza-se pelos seguintes elementos:

> a) o federalismo visa a atividade governamental; a descentralização, a função administrativa;
>
> b) no federalismo, a província faz suas leis próprias; no unitarismo, é governada por leis do Estado;
>
> c) no federalismo, a província possui força pública para aplicar as suas leis; no Estado unitário, carece de auxílio do governo central.

Como corolário do item *b*, estabelece Burdeau que numa federação o Estado-membro deve participar na revisão da Constituição federal.

Ora, as províncias do Império brasileiro, posto que em situação ambivalente – órgãos do Estado e coletividades autônomas, como diz o visconde de Ouro Preto, possuíam todos elementos distintivos do Estado-membro da federação, no sentido que Burdeau estabelece na classificação acima.

Senão vejamos:

> a) A competência das assembleias provinciais não era de caráter puramente administrativo e, sim, efetivamente político e governamental. Os presidentes de província, como órgão dependente do governo imperial e através dos serviços da secretaria de governo aplicados na execução de medidas

> da competência nacional, exerciam funções de agentes da administração descentralizada; os mesmos presidentes, quando aplicavam leis provinciais, participavam de um poder autônomo, o das assembleias.
>
> b) Gozavam de um Poder Legislativo específico, possuíam rendas próprias, serviços administrativos exclusivos. E, se uma lei geral é que fundamentou esta autonomia, esta lei geral foi aprovada pelo povo das províncias num verdadeiro *referendum*.
>
> c) As províncias possuíam polícia militar própria.

Se considerarmos, ademais, que o Ato Adicional não atribui poderes às províncias, mas às suas assembleias, e se as leis negavam direito aos presidentes de apresentar projetos, devemos considerar que, afinal de contas, as províncias eram autônomas, muito embora esta autonomia fosse sujeita a uma inspeção por parte do governo central, o que existe em toda a parte. Aliás, o visconde de Uruguai considerava a ação da Suprema Corte norte-americana com um processo de tutela mais eficaz do que o vigente no Império, exercido por intermédio do veto dos presidentes com recurso à Assembleia Geral. Quer dizer: os recursos dos presidentes de província eram julgados pelo parlamento, constituído de representantes de todas as províncias e, não, por um órgão Judiciário, um tribunal representando unicamente a vontade nacional.

Ora, se tomarmos a mais recente e completa análise do fenômeno jurídico da federação, temos esta definição do professor Charles Durand:

> Il me semble que cette différence (entre a federação e a descentralização) est non dans l'étendue des autonomies respectives ou dans l'origine historique des collectivités en cause, mais bien dans la façon dont peuvent être modifiées les règles concernant ces autonomies.
>
> Dans l'État unitaire décentralisé, la loi ordinaire suffit pour fixer et modifier le régime juridique des collectivités internes. Dans l'État fédéral, se rôle incombe non à une loi ordinaire, mais à une constitution rigide...[33]

Mais adiante[34] dirá o professor Durand que esta Constituição precisa de interpretação e esta compete a um órgão federal, que poderá ser o Legislativo ou o Judiciário, o conjunto das interpretações surgindo como complemento à Constituição.

Ora, tudo isto ocorria no regime do Ato Adicional: este foi uma reforma da Constituição, realizada com o complexo ritual previsto nos artigos da Carta Magna, a isto concernentes e que, em resumo, significavam um verdadeiro *referendum*. Ao contrário das Cartas de 1891 e 1934 (não falemos da de 1937) que se fizeram pelo parlamento nacional, sem consulta ao povo, o Ato Adicional foi votado por uma Câmara constituída de deputados que haviam recebido de seus eleitores mandato expresso para reformar a Constituição naqueles precisos textos. A interpretação do Ato Adicional, segundo dispositivos expressos seus, era atribuição da Assembleia Geral do Império, dentro, aliás, do tipo de interpretação que Durand considera em primeiro lugar, e é mais democrático do que o sistema americano que encarrega desta missão um órgão do governo federal, neutro sem dúvida, mas em cuja composição não participou o povo. Aliás, os presidentes de província podiam vetar e encaminhar ao governo imperial para submeter à aprovação do parlamento as leis provinciais que lhes parecessem inconstitucionais. Eram os órgãos da representação nacional – o imperador e a Assembleia Geral – os responsáveis pela obediência e fiel cumprimento da Constituição e das leis.

Notas

1. J. A. Pimenta Bueno, marquês de São Vicente, *Tratado de direito público e análise da Constituição do Império*, Rio, 1957, p. 22.
2. Luís Camilo de Oliveira Neto apud. J. C. de Oliveira Torres, *O homem e a montanha*. Belo Horizonte, 1942, p. 86.
3. Um estudo moderno da questão no livro do Cel. Golbery do Couto e Silva, *Aspectos geopolíticos do Brasil*, Biblioteca do Exército Editora, Rio, 1957. Ver *Coletânea de autores mineiros*, organizada por Rodolfo Jacó, Belo Horizonte, 1922, v. I, *História*, *Oratória*, p. 213.
4. Convém reexaminar o assunto à luz de estudos especializados, como, por exemplo, a clássica *História da Independência do Brasil*, de Varnhagem, da qual acaba de sair uma reedição com excelentes notas do professor Hélio Viana (São Paulo, 1957) e também *O movimento da Independência*, de Oliveira Lima, reeditado conjuntamente com *O Império brasileiro*, do mesmo autor (São Paulo, 1957). Ambos confirmam interpretação adotada na presente obra transcrevendo, também, o projeto de federação entre Brasil e Portugal, e redigido por José Bonifácio, o qual representa a *via média* das opiniões brasileiras, antes que as Cortes de Lisboa tornassem a unidade da Monarquia impraticável. De Oliveira Lima, cite-se o seguinte trecho: O Brasil já nascia para a vida independente como uma federação que a coroa salvara da dissolução. Repetia-se na América do Sul o que pouco antes se dera na do Norte com os Estados Unidos: a nação que se organizava tinha uma dupla e mesmo tripla ordem de interesses, como o esboçara José Bonifácio nas instruções expedidas aos deputados paulistas às Cortes. Harmonizar esses interesses variados que num dado momento podiam entrar em conflito com resultados fatias, era a tarefa construtora que se apresentava aos fundadores da nova nacionalidade (op. cit., p. 167).

5. Ver, a respeito, o nosso ensaio *A democracia coroada* (Rio, 1957), do qual reproduzimos, aqui, largos trechos, reforçados, porém, com elementos retirados de pesquisas posteriores.
6. Andrade Pinto, *Atribuições dos presidentes de províncias*, Rio, Paris, 1865, p. 130.
7. Loc. cit., p. 138-139.
8. Idem, p. 139.
9. Idem, p. 158.
10. Idem, p. 266. A subordinação do comandante de armas, em princípio um oficial general, a um presidente de província, que poderia ser um oficial inferior, eis a situação que iria ocorrer com Deodoro e foi um dos pontos críticos da "questão militar".
11. Idem, p. 270.
12. A. C. Tavares Bastos. *A província*. São Paulo, 1937, p. 123.
13. Loc. cit., p. 124-125.
14. Ibidem, p. 131.
15. Ibidem, p. 130.
16. lbidem, p. 127.
17. Afonso Celso de Assis Figueiredo (mais tarde visconde de Ouro Preto), *Reforma administrativa e municipal*, Rio, 1883.
18. Ibidem, p. 19.
19. lbidem, p. 20.
20. Ibidem, p. 23.
21. Ibidem, p. 27.
22. Ibidem, p. 37.
23. Ibidem, p. 38.
24. Ibidem, p. 45.
25. Ibidem, p. 47.
26. Ibidem, p. 77.
27. Visconde de Uruguai, *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, Rio, 1865, v. I, p. 232 e seguintes.
28. Ibidem, p. 249.
29. Tavares Bastos, loc. cit. p. 96.
30. M. Letourneur e J. Méri, *Conseil d'État e jurisdiction administratives*, Paris, 1955, p. 66.
31. Heitor Lira, *História de D. Pedro II*, São Paulo, 1939, v. II, p. 522-523.
32. Ver *Anuário do Museu Imperial*, v. XI, 1950, p. 53 e seguintes.
33. Heitor Lira, *História de D. Pedro II*, São Paulo, 1939, v. II, p. 96.
34. Ver *Anuário do Museu Imperial*, v. XI, 1950, p. 53 e seguintes.

CAPÍTULO IV ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

1. A organização

Desde os dias da Constituição do Império que se falou em "federação" no Brasil, quando o debate se travou na malograda Assembleia, os deputados receberam lições de latim de Silva Lisboa, na qual o futuro Cairu demonstrou a etimologia da palavra e o sem sentido de sua aplicação ao Brasil e de Sociologia prática de Vergueiro, quando o futuro regente mostrou que não tinha cabimento transferir ao Brasil conceitos válidos para os Estados Unidos, país de história tão diversa da nossa, oposta, mesmo. Na discussão do Ato Adicional o assunto viria à baila, conquistando, mesmo, a maioria da Câmara dos Deputados, salvando, porém, o Senado o texto constitucional. Mais tarde, outras tentativas se renovariam sem êxito. Nos dias finais do regime, Rui Barbosa concentraria em torno da "federação" toda a força opulenta e frondosa de sua argumentação.

Os fatos confirmariam a sociologia do senador Vergueiro[1] – a "federação", como tudo mais, viria da cúpula para os alicerces – adotou-a, oficialmente, o decreto de uma ditadura.

Havia, esta a verdade, uma ideologia "federalista" latente em toda a história política do Império e que Joaquim Nabuco teria como sendo mais antiga do que a mística abolicionista, mas que o visconde do Uruguai confessava "ingenuamente" desconhecer. Os responsáveis pela ideia federalista na Constituinte do Império foram os deputados C. M. Ferreira França, futuro visconde de Nazaré, e Carneiro Cunha.

Por ocasião da elaboração da lei preliminar ao Ato Adicional foi aprovada pela Câmara dos Deputados a transformação do Brasil em "Monarquia federativa". Reunida, porém, a Assembleia Geral, isto é, Câmara e Senado em sessão conjunta, caiu a reforma radical adotando-se a fórmula moderada: Assembleia de legislativas de província. Como se tratava da lei de autorização da emenda constitucional, não se entrou em detalhes acerca de matéria; à futura Câmara dos deputados é que caberia fazer do Império a "Monarquia federativa" sonhada pelos "exaltados".

Que pretendia esta maioria "exaltada" da Câmara dos Deputados, derrotada pela minoria moderada, reunida à maioria conservadora do Senado? Diz-nos o visconde do Uruguai que as ideias de federação estavam em grande evidência e que muitos procuravam adotar o sistema norte-americano.[2]

Cairia a federação, substituída por um sistema de ampla autonomia legislativa das províncias. Se, pela solução adotada, as províncias possuíam poder legislativo próprio, que lhes faltava? A eletividade dos presidentes. A federação era o nome, a figura, e o rótulo ideológico para esta aspiração concreta e objetiva: a eleição dos presidentes. E se considerarmos um tema na ordem do dia na atualidade – o da autonomia do Distrito Federal – que vemos senão a eletividade do prefeito da capital da República? A soma dos poderes do antigo Município Neutro continuará inalterável; mas o prefeito será eleito.

1891

Rui Barbosa sentir-se-ia por certo o mais feliz dos mortais naqueles tempos radiosos: raramente um pensador político teve ocasião de construir a cidade ideal a seu modo. Como os legisladores das lendas antigas, Rui traçou no papel todo o quadro institucional, sem maiores limitações, sem interferências mais fortes, pois era a única pessoa no governo provisório que entendia perfeitamente do assunto, e não nutria dúvidas acerca da exequibilidade de tudo aquilo, já que desconhecia, por princípio e formação, a influência da história na formação dos regimes e tinha a lei unicamente como criação da vontade do legislador.

A Constituinte, composta, geralmente, de gente nova e de pouca experiência, sem distinções partidárias, pois, pelo regulamento eleitoral baixado pelo governo provisório só se elegeram pessoas da estrita confiança dos homens da situação, a Constituinte manteve as linhas gerais do projeto do governo. Se alterou, fê-lo num sentido de mais ampla descentralização, tornando-se, pois, "mais federalista" no sentido brasileiro do termo, traindo, porém, uma linha de maior fidelidade aos estilos criados pelos norte-americanos. Rui, para ser mais ortodoxamente fiel ao figurino jeffersoniano, propunha, por exemplo, que os presidentes fossem eleitos pelos estados e, não, pelo corpo eleitoral de todo o país, indistintamente. A Constituinte rejeitaria a proposta, como veremos.

Se os fundadores do novo regime conseguiram realizar o seu ideal, ironicamente descrito como "extrair de urnas livres uma constituinte unanimemente republicana", esta unanimidade tinha brechas posto que pequenas. E estas divergências iriam surgir em torno do "estadualismo". É que o nosso republicanismo possuía duas feições – uma liberal e outra autoritária. A primeira pretendia, apenas, continuar o Império, a segunda, algo de novo, uma república inspirada em Augusto Comte. Ora, para o caso, as doutrinas positivistas caracterizavam-se por três posições principais: autoritarismo, laicismo e separatismo.

Augusto Comte era um discípulo agnóstico de José de Maistre. Considerava o liberalismo um processo de dissolução e tinha a "eleição do superior pelos inferiores", como essencialmente anárquica. Sugeria, para a fase de transição, até que viesse a idade positiva plena, a ditadura sociocrática – um ditador vitalício, com direito a indicar o seu sucessor. Era, convém lembrar, um admirador da velha monarquia francesa, mas, como considerava que a sucessão hereditária fundava-se no "direito divino" e não numa regra estabelecida pelos homens para sua melhor conveniência, sugeria a "hereditariedade sociológica" – a indicação do sucessor pelo antecessor. Um seu discípulo moderno, melhor informado acerca de história francesa, fundaria a doutrina do nacionalismo integral – Charles Maurras. O autoritarismo dos positivistas aparentemente nada tem com o nosso problema. Mas, se recordarmos que o seu líder na Constituinte era Júlio de Castilhos e se considerarmos a forma pela qual se constituiria a antiga província de São Pedro, compreenderemos muito bem que os positivistas gaúchos defendiam a autonomia estadual para facilitar o seu trabalho. Assim, como certos federalistas no Império não o eram senão para conseguir a república no plano provincial, estes visavam solução análoga – queriam a "sociocracia" no seu Estado...

Em seguida vem o laicismo. É um fenômeno pouco estudado, e que não possui interesse especial para a nossa pesquisa, o do caráter laicista que o republicanismo, em geral, tomaria. Visava-se, esta a verdade, objetivos de luta religiosa com a ideia republicana, em parte por estarem as monarquias organizadas em governos da União entre a Igreja e o Estado e ter-se a separação como liquidação da religião e, também, porque se tinha a hereditariedade monárquica como expressão do chamado "direito divino". Mal conhecida

a doutrina da Igreja Católica a respeito da origem da autoridade, e ignoradas as fontes do direito público comum nos reinos europeus, poucos se apercebiam de que a sucessão hereditária era um processo puramente humano e adotado por medida de conveniência e utilidade pública. E que nada tinha com a doutrina da origem divina da autoridade.

Por fim, a doutrina das "mátrias" às quais já fizemos referência. Os positivistas hostilizavam os liberais que admitiam a crença na unidade nacional. Profetizavam o fim dos exércitos e das grandes nações – na idade pacífico-industrial, o mundo seria dividido em pequenas repúblicas. Esta tendência iria colaborar para reafirmar a tendência autonomista no seio do Congresso Constituinte.

Os positivistas, porém, eram minoria. O resto era composto de republicanos históricos, de liberais convertidos e de pessoas que aceitaram a nova ordem. De comum, todos possuíam esta vaga ideologia liberal, meio romântica, a palavrosa, que sempre foi comum no Brasil, com raros exemplos de convicções políticas definidas e firmes. Somos sentimentalmente liberais; raramente somos doutrinariamente qualquer coisa. A maioria era obviamente estadualista: o Rio é distante, remoto, o país é grande, muito grande, e os problemas difíceis. Já a nossa província é conhecida, todos se entendem, há parentes e amigos por toda parte. Está mais ao alcance da mão...

Os projetos

As origens do texto constitucional são bem conhecidas.

O Decreto nº 29, de 3 de dezembro de 1889, nomeou uma comissão composta de Saldanha Marinho, presidente; Américo Brasiliense, vice-presidente e mais Santos Werneck, Rangel Pestana e Magalhães Castro. O projeto da comissão entregue ao governo provisório, sofreria uma revisão minuciosa, do qual saiu o Decreto nº 510, de 22 de maio de 1890, obra principalmente de Rui. A Constituinte daria feição definitiva ao texto.

Na Constituinte tivemos debates amplos, exatamente em torno da questão que nos interessa. É que, na magna assembleia, existiam dois partidos, ambos federalistas e republicanos. Havia, porém, dois tipos de federalistas, os "clássicos" e os "românticos". Poderíamos igualmente adotar outros nomes: partido federalista e partido estadualista.

Bem apuradas as contas, o que havia na Constituinte era um partido *estadualista exagerado* e um partido *estadualista moderado*.

Apreciaremos aqui alguns problemas, ligados ao nosso debate: a eleição dos presidentes, a dualidade do Judiciário, a igualdade de representação no Congresso, as terras devolutas e a discriminação de rendas e outros.

Presidentes eleitos pelos estados ou pela nação?

Quatro tendências dominaram na Constituinte a respeito do assunto gravíssimo da escolha do chefe supremo da República.

A do projeto – o presidente seria o chefe da nação, e eleito pelos estados. – artigos 39 e 44 – Este último dispunha sobre o modo de eleição:

> O presidente e o vice-presidente serão escolhidos pelo povo, mediante eleição indireta, para a qual cada Estado, bem como o Distrito Federal, constituirá uma circunscrição com eleitores especiais em número duplo do da respectiva representação no Congresso.
>
> Parágrafo 1º – Não podem ser eleitores especiais, os cidadãos que ocuparem cargos retribuídos de caráter legislativo, Judiciário, administrativo, ou militar, no governo da União ou dos estados.

Esta solução parecia incongruente aos muitos constituintes – se era o presidente o chefe eletivo da nação, como seria eleito pelos estados?

A comissão dos 21, encarregada de reelaboração do projeto na Constituinte, preferiu outro caminho – presidente representante da “soberania” dos estados eleitos por voto direto, cada Estado valendo um voto. Vamos transcrever o substitutivo:

> O presidente e o vice-presidente da República serão eleitos pelos estados, tendo cada Estado somente um voto.
>
> Parágrafo 1º O voto de cada Estado é o da maioria dos seus eleitores qualificados para as eleições de deputados ao Congresso Nacional.
>
> Parágrafo 2º A eleição será direta e realizar-se-á em todo o território da República no dia 1º de fevereiro de último ano do período presidencial.

A terceira solução, adotada pelos paulistas, atribuía a eleição aos legislativos estaduais, cada Estado entrando com número de votos igual ao de sua representação no Congresso.

Por último, a fórmula vencedora, apresentada pelo Sr. Muniz Freire e com apoio dos gaúchos principalmente, e que, secamente, dispôs:

> O presidente e vice-presidente da República serão eleitos por sufrágio direto da nação e maioria absoluta de votos.

O presidente, então, seria o representante supremo da nação.

A razão desta divergência, aparentemente desligada do nosso assunto, repousa exatamente na questão que nos serve de tema: o federalismo. O problema é simples: vigorasse a solução da igualdade ou da proporcionalidade, se o número de estados prevalecesse, o Norte dominaria a República; valendo o eleitorado maciço, o Sul a dominaria, como de fato dominou. O deputado Justiniano Serpa foi claro e positivo. Era a questão da hegemonia política que se discutia. Diz ele, em certo ponto:

> A questão é mais de Sul e de Norte do que parece. Aqui no Congresso não se acentuou ainda, mas lá fora é a grande preocupação dos estados do Sul.

E com isto, com a nítida consciência dos interesses políticos dos estados, que caracterizava a constituinte, rejeitou-se uma das mais típicas sugestões do federalismo clássico do projeto. Naturalmente tal solução nasceu de uma posição federalista – surgiu de um imperativo de consciência estadualista. Afinal, federalismo, entre nós, quer dizer apego ao espírito de autonomia; nos Estados Unidos, associação de estados para defesa comum...

Dualidade ou unidade da justiça

A Constituição de 1891 consagrou a dualidade da Justiça e do processo. As constituições posteriores unificaram o processo, estabeleceram certas condições gerais para a organização do Judiciário local e criaram ramos novos do Poder Judiciário da União, como, por exemplo, a Justiça Eleitoral e a do Trabalho. O Poder Judiciário entre nós apresenta-se num entrelaçado de competências que não constitui motivo de orgulho para o nosso tradicional gosto pela lógica e pela simetria.

Não foi sem lutas que a Constituinte consagrou o sistema vitorioso. Era o do projeto governamental e veio a vigorar no texto. A doutrina oficial tinha por defensor e advogado o próprio ministro da Justiça do governo, o futuro presidente Campos Sales. (Rui seria o único dos membros do governo provisório a combater na elaboração constitucional os princípios do "estadualismo" – o "federalista" radical dos dias dos gabinetes João Alfredo e Ouro Preto usava, agora, de linguagem madura de conservador – dir-se-ia o visconde do Uruguai.)

Os adversários eram mais juristas do que políticos – José Higino e Anfilófio de Carvalho. A argumentação dos inimigos da tese oficial é simples: não existindo dualidade de direito não haveria dualidade de justiça. Se no Brasil o direito era uno, a Magistratura, que o aplicaria, não teria outra maneira de ser. Dizia Anfilófio:

> Se as leis são todas federais, seus executores não podem deixar de constituir uma só classe, e esta de caráter essencialmente federal. Ou então sejamos lógicos, tenhamos um sistema, outorguemos aos estados a faculdade de legislar sobre as matérias de direito privado, reconhecendo neles capacidade e direito exclusivo a seus Códigos de leis substantivas e processuais.

Anfilófio propõe um substitutivo ao projeto do governo, restabelecendo, em última análise, a situação existente no Período Regencial, isto é, a do Ato Adicional anteriormente à lei de interpretação. Previa o Projeto Anfilófio que o Supremo Tribunal e as Relações seriam federais, e a Justiça de primeira instância, estadual. As Relações forneceriam os ministros do Supremo e os juízes de direito os membros das Relações. Precisamente a situação regendo, com ligeiras melhorias técnicas, como, por exemplo, a fixação do critério de nomeações.

O ponto de vista de anfilófio teria defensor em José Higino, enquanto que o ministro da Justiça do governo, Campos Sales, defendia o projeto. A questão provocou vivos debates e, certamente, todos sentiam a importância política da decisão. Muitos certamente votaram em função de argumentos puramente jurídicos, outros pensando na situação da magistratura entregue aos azares das condições financeiras muitas vezes precárias dos estados; a maioria deve ter pensado nas vantagens práticas, para fins eleitorais que traz o domínio da justiça.

José Higino tomou a argumentação de Campos Sales, em silogismo famoso e deu-lhe um golpe, que não foi mortal, pois o sistema do governo prevaleceu, mas tirou à posição vencedora todo o conteúdo.

Convém, para a apreciação da situação das ideias na constituinte, reproduzir o silogismo de José Higino. Diz ele que a argumentação de Campos Sales fundava-se no seguinte raciocínio:

> Os estados, que fazem parte de uma federação, são verdadeiros estados e como tais, soberanos. Ora, soberania compreende o Poder Legislativo e Judiciário. Logo os estados federais não podem deixar de ter Poder Judiciário, sob pena de ficar mutilada a sua soberania.

Ora, conclui Higino, acontece que os estados não são soberanos, o que anula todo o valor probante do silogismo.

Hoje, então, a situação ainda é mais paradoxal. Alguns autores, como Oliveira Viana, por exemplo, acreditam que a tese de Campos Sales (que invocava na Constituinte o princípio da "soberania dos estados") teria razões de ordem puramente política – o domínio da magistratura e, por meio dela, dos cidadãos. Se não foi esta a intenção, os fatos não a desmentiram.

Anote-se, à margem do debate, a posição de Clóvis Bevilacqua, favorável à unidade:

> A unidade do direito, vínculo poderoso para fortalecer a unidade nacional, exige a unidade do órgão que tem por fim declarar o direito na colisão dos interesses, acrescendo que com o sistema monista, defender-se-á a magistratura da influência da política local, que tantas vezes se tem mostrado funesta à pureza do direito e à integridade da justiça.

Igualdade de representação dos estados

Uma das figuras mais interessantes da Constituinte, era o jovem deputado Epitácio Pessoa que, fugindo à ortodoxia de Rui e de Jefferson, combatia o princípio da desigualdade de representação para a Câmara dos Deputados.

A doutrina federalista ortodoxa ensina que o Senado representa os estados e a Câmara, o povo. Como se sabe, esta distinção constitui verdadeira charada para os estudantes, porque ninguém

distingue uma coisa da outra, no plano da realidade. Epitácio não admitia a diferença; por isto queria bancadas para os estados na Câmara dos Deputados. E formula enfaticamente esta heresia jurídica, que é uma tranquila e chã verdade do senso comum:

> O deputado, eleito diretamente pelo povo, é também um representante de estado, porque o povo é que constitui o Estado; o senador, eleito pela assembleia do estado, é também um representante do povo, porque aquela assembleia nada mais é do que uma delegação do povo [...] não se pode compreender o povo existindo fora dos estados, nem estes com o seu elemento constitutivo – povo.

Observe-se a tendência para fazer os senadores eleitos pelos legislativos estaduais – solução altamente ortodoxa. Com o critério adotado e com o aparecimento dos partidos políticos nacionais, dificilmente se resistirá à argumentação de Epitácio Pessoa. Aliás, durante toda a República de 1891 as bancadas estaduais na Câmara dos Deputados representaram os respectivos governadores. De certo modo, porém, o federalismo clássico ainda vigora, pois, a igualdade da representação no Senado equilibra a situação, reduzindo a influência dos "grandes estados".

Epitácio vai mais longe e a Sra. Laurita Pessoa Raja Gabaglia pode orgulhar-se da previsão do lúcido jurista paraibano, então um jovem de 25 anos, eleito graças à admiração que lhe demonstrava o governador de seu estado. O sistema adotado viria, como veio, entregar a uns poucos estados "o direito de decidirem sós de assuntos que se referem a todos os outros; também de eles, sós, gerirem interesses de toda a União". A eleição do presidente da República "ao invés de ser filha do conselho da maioria ou de todas as unidades federadas, poderá sê-lo de uma quarta ou quinta parte dessas unidades". Este argumento certamente visava o projeto do governo provisório que adotava o sistema norte-americano de eleição presidencial por meio do voto indireto, cada estado com votos proporcionais à representação do Congresso. Pelo sistema que veio a vigorar, a variação na densidade demográfica, daria, por si, maior força aos grandes estados.

De qualquer modo, Epitácio previu a "política dos governadores". E lutou antecipadamente contra ela.

Era visível a distinção entre o conceito de "nação brasileira", como totalidade indivisa, ou, pelo menos, acima dos estados, e o conceito de "federação", mera associação de estados, única e efetiva realidade.

A posse da terra

Outra grande alteração de grande valor simbólico e consequências práticas infinitas: a transferência aos estados de todo o *ager publicus* nacional, com exceção do essencial para a Defesa Nacional. Além do caso dos dispositivos referentes à eleição indireta do presidente e do vice-presidente da República, esta será a alteração mais profunda proposta pela Constituinte ao projeto do governo.

Diz o artigo 64 da Constituição de 24 de fevereiro de 1891:

> Pertencem aos estados as minas e as terras devolutas situadas em seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.
>
> Parágrafo único. Os próprios nacionais, que não forem necessários para serviços da União, passarão ao domínio dos estados em cujo território estiverem situados.

Ora, o governo provisório, em texto discutido amplamente, de redação final de Rui Barbosa, propusera algo de bem diverso:

> Artigo 63. Uma lei do Congresso Nacional distribuirá aos estados certa extensão de terras devolutas, demarcadas à custa deles, aquém da zona da fronteira da República, sob a cláusula de as povoarem, e colonizarem dentro em determinado prazo, devolvendo-se, quando essa ressalva não se cumprir, à União a propriedade cedida.
>
> Parágrafo único. Os estados poderão transferir, sob a mesma condição, essas terras, por qualquer título de direito, oneroso ou gratuito, a indivíduos ou associações, que se proponham a povoá-las e colonizá-las.

A diferença é de água para o vinho. A primeira alteração referente à eleição dos presidentes viria, obviamente, colocar em situação privilegiada os partidos que controlassem a política nos

estados mais populosos, e a segunda, faria da União, faria do governo do país, hóspede onde estivesse, menos na capital.

Outras propostas surgiram, poucas embora, todas no sentido de um "estadualismo" levado às últimas consequências, o que levou Rui Barbosa a pronunciar o discurso comentado por nós. Não deixa de ser interessante, repetimos, que o único discurso do autor da Constituição pronunciado na Constituinte, tenha tido por objeto a luta contra os exageros autonomistas dos constituintes que, discípulos de sua pregação, queriam tudo para as províncias e nada para a nação...

A curiosa história do artigo 11

Um interessante capítulo das origens do regime de 1891 é o concernente ao artigo 11 do projeto do governo provisório, que a Constituinte rejeitou. Dizia o projeto:

> Nos assuntos que pertencem concorrentemente ao governo da União e aos governos dos estados, o exercício da autoridade pelo primeiro obsta a ação das segundas e anula, de então em diante, as leis e disposições delas emanadas.

O dispositivo foi sumariamente rejeitado pela Constituinte, que o considerou antifederalista e nocivo aos estados. Felisbelo Freire, comentando o fato, diz:

> A doutrina é uma grande lesão nos interesses do governo federal e há de ser para o futuro a origem dos sérios conflitos.

Naquela época, e nesta fonte citada, discutia-se um aspecto técnico do problema, sem se cuidar de consequências imprevisíveis àquela altura dos acontecimentos. Cuidava-se, apenas, da dificuldade de solução de conflitos de jurisdição – se existirem leis federais e estaduais sobre o mesmo assunto, qual prevalecera? Ora, a prática evidenciou situação muito diversa: não houve muitas vezes o conflito. Mas, tem havido permanentemente outra coisa – o paralelismo das administrações, situação que levou o país ao caos mais completo, com repartições federais, estaduais e municipais concorrendo para os mesmos fins, o que encarece a administração e estabelece a mais completa balbúrdia. Predominasse a doutrina do projeto e teríamos a solução dos problemas entregues unicamente à União ou aos estados, o que traria vantagens evidentes.

Para que se tenha uma ideia da permanência de espírito que levou os constituintes à rejeição do salutar princípio basta recordar que, até hoje, se debate a incidência de tributos estaduais e municipais sobre determinadas atividades dos institutos de previdência que, principiada sob o regime de 1937, ainda não encontrou solução, pelo menos em Minas.

Na verdade, o artigo 11 do projeto do governo provisório, que não constava do projeto inicial da comissão de juristas, foi introduzido por iniciativa de Rui Barbosa, extremado defensor dos direitos da União, assim como fora, outrora (isto é, meses antes), ardente defensor da autonomia das províncias.

Divisão territorial

Da mesma forma pela qual o Império aceitou a divisão territorial proveniente da promoção das capitanias a províncias por ocasião da fundação do Reino Unido, ao dividir o território nacional nas províncias "pela forma em que se achavam", criando mais tarde as do Amazonas e Paraná, a República partiu da existência das províncias e as organizou em estados, acrescentando-se o território do Acre e em consequência do Tratado de Petrópolis e destacando-se, muito mais tarde, em pleno Estado Novo, os recentes territórios de Amapá, Rio Negro, Guaporé (hoje Rondônia) e Iguaçu, abolido pela Constituinte. Comentando o fato, eis o que diz, entre alarmado e indignado, Felisbelo Freire:

> O artigo segundo do projeto instituto como estados as antigas províncias do Império, e fazia do município neutro uma organização *sui generis*, o Distrito Federal, como capital da União, enquanto outra coisa não deliberasse o Congresso. De entre as questões suscetíveis de uma reforma, figura a questão territorial que entretanto não mereceu do governo a menor atenção. Ela passou do Império à República, nas mesmas condições que existia, com as mesmas dúvidas sobre os limites das províncias, sem que nenhuma delas saiba até onde chega a sua jurisdição territorial. A desigualdade de território das províncias, umas como Minas e Amazonas com uma extensão territorial de 581.975 e de 1.897.020 km^2, e outras como Sergipe e Piauí com uma extensão de 301.197 km^2 e 39.110 km^2, não foi alterada pelo governo, que no próprio projeto de Constituição

> erigia em estados as antigas províncias, nas mesmas condições em que se achavam, não compreendendo que na organização federal, a igualdade relativa de extensão territorial constitui uma condição essencial para o bom sucesso da federação, porque é uma circunstância que afeta não só a riqueza do Estado, pela maior ou menor extensão do seu território, como a de sua representação política, pela maior ou menor densidade de sua população. Questão tão essencial à federação, não mereceu do governo nem do Congresso a menor atenção. Somente o autor destas linhas, na obscuridade e modéstia de sua posição, mostrou a impossibilidade da federação entre nós, com as condições territoriais dos estados. Enquanto esta questão não tiver do poder público uma solução que os coloque em condições de igualdade relativa, a federação sempre estará no desequilíbrio da supremacia econômica e política de uns estados sobre os outros.[3]

Além da ingênua ideia de associar igualdade de área com igualdade de importância política e econômica – devemos anotar nesta confissão, ou desabafo, muitas informações úteis. Em primeiro lugar, a unânime disposição de manter as províncias, tanto no seio do governo provisório, como na Constituinte, na qual somente se levantou a voz de um deputado. Em segundo lugar, a convicção de que a desigualdade entre os estados faria da federação um corpo informe inviável. É a repetição do velho aforismo: a igualdade de oportunidade entre seres de capacidade desigual, acentuará os desníveis. O fato é visível em muitos setores da administração. Um estudo dos orçamentos e da ação administrativa revela o seguinte: como nos estados mais ricos, o governo local pode atender a grande número das necessidades da população, a União aplicará em outros os excedentes da arrecadação, para a solução dos problemas que seriam de atribuição estadual. Se houvesse a aplicação exclusiva da arrecadação federal no próprio Estado em que se realiza, teríamos alguns estados desprovidos dos serviços mais elementares enquanto que outros viveriam à larga. Por último não atinou Felisbelo Freire com uma verdade elementar: federalismo, no Brasil, é exatamente este amor-próprio estadual, este “provincialismo”. É somente ele, somente o fato de que as províncias brasileiras constituem realidades históricas distintas, definidas e constituídas pelo tempo, é somente a possibilidade de alguém dizer com orgulho que é paulista ou mineiro, gaúcho ou pernambucano,

que justifica a existência de certas exigências no subsolo da campanha federalista; é somente este "patriotismo local" que nos permite associar o federalismo à ideia de liberdade. Ao lermos os discursos de Joaquim Nabuco, citados em outro local, sentimos que se chamava "federação", o gesto de rebeldia contra o governo central. Agora, com departamentos anônimos e abstratamente construídos, sem patriotismo local, como esperar esta presença de convicções arraigadas em defesa do "torrão natal"? Felisbelo Freire não sentiu que a essência da ideologia federalista repousava numa reivindicação única, sem a qual não haveria federalismo, e com a qual, a federação e Monarquia teriam encontrado o terreno comum – a eletividade dos presidentes, isto é, a entrega do Poder Executivo aos partidos locais.

O federalismo é a expressão política dos sentimentos de amor às províncias. Não fora isto e ninguém se preocuparia com a ideia de federação. Não obstante estar a posição de Felisbelo Freire em contradição com o que consistia a realidade do federalismo brasileiro – o reconhecimento de que as províncias possuíam "direitos" próprios que a autoridade nacional devia respeitar, o que sempre deu à ideologia federalista um ar de hostilidade ao governo central, não obstante isto, nunca faltaram adeptos de uma revisão territorial, e em nome do federalismo, apesar de que semelhante posição, se tomada em nome do centralismo a repetir o sistema francês dos departamentos, seria perfeitamente lógica.

O Sr. José Maria Belo, em sua *História da República*, retoma a posição de Felisbelo Freire:

> Não quiseram também os legisladores constituintes aproveitar a oportunidade, sugerida, aliás, nos anteprojetos da comissão dos cinco, para rever a divisão territorial do Brasil, deixando, assim, que se formasse uma federação desequilibrada de estados indigentes, e sem um mínimo de vida autônoma, e estados poderosos, que em breve monopolizariam a direção da República, preparando lenta e seguramente as revoluções futuras, inclusive as que haveria de eliminá-la...[4]

Mesmo Tavares Bastos (o que nos parece inconcebível, aliás), repete a toada:

> Quem considerar atentamente a nossa carta política cujas linhas caprichosas só encontram semelhança nos labirintos

> das ruas de nossas cidades edificadas à toa, perceberá desde logo estes dois vícios principais: – há grandes províncias mal traçadas, com dimensões irregulares e prolongamentos arbitrários, que em demasia prejudicam aos interesses dos povos; – há por outro lado, verdadeiros desertos com muitas dezenas de milhares de léguas quadradas, convertidos em províncias ou incluídos nelas, quando melhor fora reparti-los em certo número de distritos administrativos.[5]

E vai por aí em fora, sugerindo divisões e subdivisões, muito embora proclame repetidamente que uma província não é produto da vontade do legislador e, sim, consequência da História. Naturalmente, recorda que sempre criticou a padronização. De qualquer modo, convém recordar que Tavares Bastos defende a transformação das regiões desertas em territórios no sentido norte-americano do termo. Joaquim Nabuco, porém, num de seus famosos discursos em favor do federalismo coloca a questão em toda a sua força: o federalismo era uma expressão ideológica da luta das províncias, contra o governo central. Assim, ao expor as quatro razões do programa federalista que defende, alega, em último lugar:

> Queremos extinguir, nos limites em que é possível, sem cercear o que não pode ser cerceado, o enorme tributo que esta capital levanta sobre toda a sorte de superioridades provinciais: acabar com este sistema de absenteísmo por um lado e por outro de engrenagem, que faz com que todos os recursos do Brasil sejam esgotados, não em favor desta capital, mas em favor de um ente abstrato chamado Estado, a fim de que, quando o patriotismo brasileiro ressuscitar, ressuscite como existiu em outros tempos, isto é, ligado não a uma ideia somente, mas a um pedaço de nossa terra e a uma porção de nosso povo.[6]

Destacado expositor da ideologia federalista em tempos mais próximos de nós – o muito autorizado Castro Nunes – acentuará enfaticamente a posição especificamente provincial do sistema: o federalismo no Brasil é autonomia provincial, não de províncias abstratas, mas destas que aí estão, e cujos direitos são defendidos contra a absorção do governo central. Esta atitude é visível ainda hoje no entusiasmo que desperta a ideia de mudança da capital para o "interior". É uma espécie de reação dos ressentimentos ancestrais contra a nova Metrópole, "mudada de Lisboa para o Rio", para

usar palavras de Nabuco. Não queremos negar a existência de argumentos objetivos em favor da mudança da capital federal – o que nos desperta a atenção é a presença desse sentimento entre as componentes da ideologia que vimos estudando no presente ensaio.

Diz claramente Castro Nunes:

> O federalismo, no Brasil – tem-se a demonstração irrecusável no próprio Ato Adicional – não se confundiu nunca com o velho municipalismo ibero-lusitano, mas objetivou sempre na província a sua unidade básica[7].

Mais adiante, defendendo a tese de que a autonomia municipal não é princípio inerente a qualquer regime ou forma de Estado (e alegando que, exatamente, por meio dela as monarquias procuram a descentralização), Castro Nunes afirma peremptoriamente:

> Mas nada disso tira ao desdobramento da ideia federativa no Brasil, o seu caráter profundamente, caracterizadamente provincial. Desse ponto de vista – e tal é o nosso – de interesse não somente histórico, mas também hermenêutico [...] a autonomia municipal teve na formação da federação brasileira um papel secundário, à margem da corrente central constituída pelas aspirações provinciais, que se ligam ao Ato Adicional, e vêm até às vésperas das da República, entrando em choque com as liberdades das Câmaras Municipais, que eram o ponto de vista do Império e dentro das quais este se acastelou, numa fórmula de transação para se defender da ofensiva republicana. Ainda desse ponto de vista pode-se dizer que a autonomia das Câmaras Municipais constituiu uma ideia monárquica, o que, aliás, não surpreende, porque é esse o molde comum, o processo normal de descentralização das velhas monarquias unitárias.
>
> Na propaganda republicana, o que se pedia com a federação, não eram municípios livres, mas províncias autônomas, estados livres.
>
> A centralização no Império, no que tinha de asfixiante e opressivo, estava principalmente na sujeição das províncias, reduzidas a "meros apêndices do governo central". Era este quem lhes nomeava os presidentes e superintendia, em um país vasto como o nosso, toda a administração provincial.[8]

Depreendem-se desta citação duas notas fundamentais da ideologia federalista no Brasil – em primeiro lugar, como temos definido insistentemente, o "provincialismo". Ora, sem províncias específicas, não se poderia esperar o aparecimento de sentimentos de autonomia provincial. Da mesma forma que a existência de uma ideologia nacionalista pressupõe a existência de nações concretas, o provincialismo pressupõe províncias. E, detalhe curioso, os grandes adversários da ideologia federativa sempre foram homens ligados à vida da capital – defensores, pois, da ideologia da autoridade da Corte sobre o interior: o visconde de Uruguai nasceu em Paris, de pai residente no Maranhão mas de origem mineira – e sempre residiria no Rio, ligando-se pelo casamento às grandes famílias do Vale do Paraíba. Este exemplo é significativo. A segunda nota é relativa ao Executivo: não é a maior autonomia legislativa que se pede no federalismo, mas "governo" próprio.

Federação e finanças

Os homens que organizaram a República, muito embora inexperientes e novos na maioria dos casos, sentiam, vivamente, certo aspecto da questão, que, por muito prosaico e material, nos tira o direito de considerá-los, todos, sonhadores impenitentes. Sabiam muito bem que, sem uma boa discriminação financeira, não há federação que resista e, como o seu ideal federalista compunha-se, principalmente, do desejo de autonomia dos estados, não ignoravam que, sem base financeira, sem rendimentos sólidos, esta não sobreviveria. Sem dinheiro não há federação. E muito mais lutaram os constituintes em torno da discriminação de rendas do que a respeito do direito de intervenção nos estados, teoricamente mais importante e que, na prática, daria muito mais assunto. A orientação do projeto, que prevaleceria apesar dos protestos, era, de fato, racional – impostos da União seriam aqueles que dissessem respeito a matérias de esfera da União, e estaduais, aqueles que mais de perto se referissem aos assuntos locais – a competência exclusiva da União ficava adstrita aos tributos relativos ao comércio externo e os dos estados aos assuntos de vida interna – a terra, a exportação (o produto sai da província para fora), a propriedade.

A discriminação das rendas

O projeto do governo provisório estabelecia o seguinte critério: competência da União – impostos de importação, direitos de entrada e saída de navios, taxas de selos, contribuições postais e telegráficas. Competência dos estados: imposto de exportação até 1898, quando seria abolido, imposto territorial, imposto de transmissão de propriedades. Os demais seriam de competência cumulativa.

Na Assembleia, a comissão dos 21 manteve a mesma situação para os impostos federais e acrescentou o imposto predial para os estados e aboliu o prazo para a extinção do imposto de exportação. Os mais ardentes adversários da orientação oficial, que prevaleceria afinal, foram os positivistas e os gaúchos de Júlio de Castilhos. Em seu parecer, os ultrafederalistas diziam coisas deste jaez:

> De sorte que fazendo essas classificações, a Constituição realiza a partilha do leão, tomando para a União as fontes mais produtivas, deixando aos estados as que menos rendem e ainda acrescenta: sobre as mais matérias a União e os estados podem tributar cumulativamente.

E prossegue, argumentando com números e orçamentos.

Júlio de Castilhos sugere então: manutenção dos impostos federais da proposta governamental e entrega dos demais, atuais e futuros, sem qualquer limitação, aos estados, suprimida a competência cumulativa. Em compensação ficaria a União com o poder de taxar as rendas dos estados em caso de calamidade pública. Os positivistas apresentaram uma proposta sem maiores alterações, relativamente ao projeto governamental citando-se de mais, apenas, o imposto de importação para mercadorias não tributadas pela União, a discriminação entre taxas de selos federais e estaduais e a permissão dos correios e telégrafos estaduais. Não historiaremos em detalhes as várias hipóteses e soluções aventadas, algumas mais ou menos fantasistas, como, por exemplo, atribuir cinicamente aos estados a arrecadação dos tributos federais cobrados em sua área de jurisdição, anulando a distinção já estabelecida pelo Ato Adicional entre a vida financeira da província e a da União. Como a confusão fosse tremenda, Rui Barbosa pronuncia o seu famoso discurso em defesa da União, discurso que constitui a sua única peça oratória

importante proferida no Congresso, e que já tivemos ocasião de mencionar neste ensaio. Rui procura demonstrar com números. A despesa da União era, então, de 200 mil contos. A receita, pelos tributos do artigo 6º do projeto irá até 95.790 contos. O Ministério da Fazenda, com ele, Rui, à testa, consumia mais de 61.000 contos. A coisa estava, pois, muito séria. Ora, se prevalecesse o "ultra federalismo", a República principiaria falida, eis a conclusão de Rui. E interpela os adversários com a sua já famosa eloquência:

> Venham, se são capazes, os taumaturgos que me impugnam, converter em realidade esse absurdo matemático, satisfazendo com uma receita de 138.000:000$000 uma despesa de 200.000:000$000.

César Zama, até pouco seu companheiro no Partido Liberal e futuro inimigo, retruca:

> Mas, ao menos, pode-se operar o milagre não aumentando tão desmesuradamente a despesa, como o governo provisório tem feito.

Rui responde, e prossegue até chegar a um ponto em que o antigo chefe da dissidência federalista do Partido Liberal retoma argumentos do visconde de Uruguai, o teórico da centralização. Pergunta, então, se o projeto abandona os estados.

E responde:

> De modo nenhum.
>
> Para o demonstrar, *prima facie*, basta comparar o acréscimo de despesa com o aumento da receita, que, pela forma federativa, advêm aos estados. Realizada a organização federal, quais são os encargos que da despesa geral se transferem para a dos estados?
>
> Pelo orçamento da Instrução, Correios e Telégrafos, nada.
>
> Pelo do Exterior, nada.
>
> Pelo da Marinha, nada.
>
> Pelo da Guerra, nada.
>
> Pelo da Fazenda, nada.
>
> Apenas, no orçamento da Justiça, se transmitirá da União para os estados a retribuição da magistratura local, verba

> que representa, no máximo, um total muito módico, uns 4.000 contos, quando muito, a distribuir entre os 20 estados e pouco mais de 300 contos pelo Ministério do Interior.

Depois de outras considerações, tendo afirmado que compulsou orçamentos minuciosamente, e apreciar o montante dos tributos transferidos aos estados (impostos de exportação geral e transmissão de propriedade), comparando-o com o valor das despesas transferidas, conclui que teríamos a nova idade de Saturno, digna do verso virgiliano que o Uruguai cita ao historiar a promulgação do Ato Adicional:

> *Magnus ab integro seculorum nascitur ordo.*

Diz Rui Barbosa, em conclusão, que a despesa acrescida montaria em:

Justiça dos estados..	3.279:923$924
Repartições de polícia.......................................	730:938$667
Pela pasta do interior	312:000$000
Total	4.322:862$591

Receita acrescida:

Exportação..	17.000:000$000
Transmissão de propriedades.......................	5.800:000$000
Total..	22.800:000$000

Quer dizer: os estados teriam mais de 18 mil contos para gastar à larga.

Não queremos dizer que Rui forçasse um pouco a mão. Mas, o assunto é complexo e nas previsões devemos contar com o imprevisível. Convém lembrar que as províncias já possuíam o imposto de exportação e as taxas sobre transmissão *causa mortis*. É possível que a incidência de semelhante tributo não fosse a mesma, pelo menos em parte, do que a daqueles que regiamente a União transferira aos estados. Mas, se isto acontecesse, o cálculo sofreria nitidamente reduções. Aliás, pelo quadro que Rui leu neste discurso, os 17 mil contos de imposto de exportação valeriam zero para Minas – já que eram cobrados na alfândega. Quer dizer – a província mineira somente receberia da União os impostos sobre a transmissão da propriedade. A situação dos estados interiores revela um dos pontos falhos da argumentação de Rui nesta parte e como o comércio externo de Minas é quase todo feito pelo Rio, o Distrito

Federal, isto é, a União é que se beneficiaria da medida. Teríamos, apenas, a exportação provincial, que rendia a irrisória importância de quinhentos e quarenta e cinco contos e oitocentos mil réis (545.800$000) enquanto que a exportação cobrada no Rio, pelo quadro de Rui, atingia a 6.947:163$944 – produção de Minas e do Estado do Rio, já que, afinal de contas, a Metrópole nada produzia de si naqueles tempos. E Niterói, apesar de situada na mais bela baía do mundo, não é, comercialmente falando, "porto de mar". Quer dizer, dos 17 mil contos que passaram às províncias, quase sete mil ficavam no Rio, nas mãos do governo e dos dez mil restantes, São Paulo levaria quase seis mil (5.938:221$020, exatamente).

De qualquer forma, os estados adquiriram ampla liberdade de legislar e sensível desafogo em sua situação econômica e financeira, muito embora a matemática de Rui deva sofrer o processo de redução ao real de todo cálculo estatístico. E como consequência desta euforia, meteram-se em aventuras perigosas. Rui poderia prever que muitas províncias passassem a ter um Senado? Que todas criassem tribunais de segunda instância? Que Minas Gerais mudasse a capital? A situação histórica tinha em si os germes de entusiasmo. Como exigir naqueles dias gloriosos de libertação provincial que adotassem atitudes discretas?

Rui ganhou a batalha na Constituinte. O projeto do governo passou por 123 votos contra 103, dados à proposta sul-rio-grandense. Aprovaram-se várias emendas que beneficiariam os estados, sem chocar a orientação do projeto do governo – imposto predial, e indústrias e profissões. Convém recordar que o projeto previa a suspensão para breve do imposto de exportação – foi aprovada a emenda que o manteve indefinidamente. Informa Felisbelo Freire que os estados do Norte e mais o Rio Grande do Sul é que capitanearam a luta contra o projeto, garantido pelo apoio de mineiros, paulistas e outros. – já era o prenúncio da política de "café com leite".

A Constituição, afinal, decidiu o seguinte: competência da União (artigo 7º): imposto de importação, direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selos (menos as relativas a papéis estaduais), taxas dos correios e telégrafos federais; competência dos estados (artigo 9º): exportação de mercadorias de sua própria produção; imóveis rurais e urbanos; transmissão de propriedades; indústrias e profissões; taxas de selos de papéis estaduais e contribuições e taxas de seus serviços de correios e telégrafos. Pouca

gente sabe, aliás, que a Constituição de 1891 permitia a organização de correios e telégrafos estaduais. Foi um triunfo do "estadualismo" esta discriminação de rendas, muito embora se mantivesse a orientação oficial.

O problema das origens

Um estranho e singular debate, a revelar dramática perplexidade de pensamento, separou os federalistas nos anos primeiros da República: é o debate acerca das origens, digamos assim, ontológicas da federação. No princípio era a Ação ou o Verbo? Quem outorgou aos estados o seu poder – a Constituinte ou o Marechal Deodoro? O problema se afigura meio surrealista nos dias que correm e se fosse levantado de novo, muitos teriam como mais consentâneo com a natureza das coisas a federação nascida na Constituinte, composta de representantes do povo (e dos estados, portanto), e assim, habilitada a dispor dos destinos da nação. Os estados, por seus representantes, decidiriam da situação futura.

Na época, prevaleciam opiniões diferentes: a federação nasceu da Revolução e parecia a muitos, senão à maioria, que era mais honrosa e adequada semelhante origem. Talvez por dominar a mística revolucionária – o que nasce de revoluções revela vontade de Deus e os desígnios da História. Muito embora semelhante debate pareça, hoje, algo sutil e estranho, transcreveremos uma das páginas mais pertinentes sobre a matéria, onde o autor, arguto sabedor destas coisas, consegue estabelecer uma doutrina que, se não esclarece o debate, demonstra – um louvável esforço para descobrir um caminho.

Diz Castro Nunes, fiel exegeta da ideologia republicana como incorporada em nossas leis, em resposta a Amaro Cavalcanti que atribuía à Constituinte a origem da federação:

> Mas, em que pese à alta autoridade dessa opinião é forçoso notar que a federação, no Brasil, nasceu da revolução vitoriosa em 15 de novembro.
>
> Quem a consagrou como um fato ligado a antecedentes históricos e decorrentes da própria revolução, foi o Decreto nº 1, que declarou *soberanos* os novos estados, as antigas províncias.

> Da Constituição teria derivado, sim, o poder estadual, se houvessem vingado os projetos de Monarquia federativa de 31/3/1969. O Império unitário teria se transformado *constitucionalmente* em Estado federativo.
>
> Em 1889 não se deu isso, porque a Constituinte, em 1890 e 1891, já não encontrou um Estado *unitário* para *federalizar*. Encontrou uma federação já proclamada por efeito de uma revolução vitoriosa. Desta é que nasceram os estados, batizados desde logo – pouco importa que erroneamente em face das doutrinas constitucionais – com o pomposo título de *soberanos*; portanto, dela decorreram os seus poderes para formar *constitucionalmente a União*.[9]

Esta doutrina, posto que historicamente válida, diminui toda a importância da Constituinte, reduzida à condição de mera referendária dos atos de um governo de fato.

Castro Nunes, porém, volve ao debate. Depois de ter tentado heroicamente conceituar a federação, encontra a sua feição específica, a sua "peculiaridade", na formação do poder federal, – "por via de delegação dos poderes preexistentes dos estados". E cita Augustin de Vedia, jurista argentino:

> *El único elemento comum* (das federações) *estriba en la organización de un gobierno general*, en quien los estados, províncias ó cantones, *delegan los* poderes necesarios para constituir la nacionalidad, *reservándose todo lo concierne* a su vida propia, y manteniéndose, en su organisación, su marcha, independientes del gobierno nacional.
>
> Nos estados unitários descentralizados sob a forma provincial, por mais dotados de autonomia que sejam as províncias, nunca se chegará a encontrar essa característica, porque o fenômeno político terá sido de *dispersão do poder*, ao passo que o federalismo pressupõe forçosamente uma *concentração de certos poderes* na União, na medida do necessário à vida da sociedade federativa.[10]

Depois de considerada esta noção como indispensável, sob pena de não poder entender o problema, prossegue:

> O fenômeno político não coincide, no nosso caso, com o fenômeno histórico. Em 15 de novembro de 1889, o Brasil transformou-se de Império unitário em federação de estados

> *soberanos*. Historicamente não se pode, por conseguinte, dizer que a federação se constitui graças a um movimento convergente, associativo, como sucedeu nas duas grandes federações da América; mas, ao revés disso, foi dissociativa a operação realizada pelo levante revolucionário.
>
> Tem-se concluído daí que, tendo recebido seus poderes da nação (da Constituição), afirma-o o Sr. Amaro Cavalcanti, não podem os estados falar em direitos próprios em frente da União, esquecendo-se os que assim doutrinam que a lógica os levaria a sustentar o disparate jurídico de uma federação em que os poderes *reservados* seriam os da União e os *delegados* os dos estados, à semelhança do que se dá com a descentralização dos estados unitários.
>
> Não há como fugir, pois, do pressuposto de serem os poderes dos estados que iam compor a federação preexistentes aos da União.
>
> Da Argentina já se disse que, para consagrar o sistema federal americano, teve de partir de uma *ficção*, dando por existentes províncias que, de fato, não existiam.
>
> Mas, essa ficção é, afinal de contas, um natural do próprio sistema: resultado particularidade, que o caracteriza de ser o “poder federal” formado por “delegação”.[11]

O sentido de uma revolução

O professor Orlando M. Carvalho, competente estudioso dos problemas de organização política no Brasil, assim se expressa a respeito do “sentido” da Revolução Federalista:

> Hoje, que a distância nos coloca em condições de estudar a frio a instauração do regime republicano federativo do país, podemos verificar com certa facilidade que a coisa se arranjou de carreira, favorecida pelo entusiasmo que causava a contemplação do progresso americano, cuja pujança econômica se atribuía à forma de governo.
>
> Imitamo-lo a começar das bases federativas.

Depois de transcrever os dois primeiros artigos da Carta de 1891, prossegue:

> Aí temos a federação norte-americana transplantada, com algumas graves inversões. Assim, por exemplo, os estados americanos eram independentes quando se uniram sob uma só bandeira. Foram aos poucos outorgando à União poderes, que eram seus de origem, até transformarem-se realmente em federação. A tendência unitária continua a dirigir a evolução do Estado norte-americano.
>
> *
>
> Entre nós, o caminho foi inverso: o Brasil era um Estado unitário, politicamente centralizado durante a Monarquia. De repente, as províncias, submetidas à Coroa, transformaram-se em estados soberanos, por força de um decreto do governo provisório.
>
> Ora, vai uma distância notória entre declarar as províncias soberanas e estas serem-no em realidade. Os costumes de um povo é que fazem a sua Constituição. As províncias continuaram províncias e a União não perdeu de todo o seu cunho unitário.

E cita Aurelino Leal:

> Improvisar estados, transformar províncias, propriamente ditas, em estados que nunca foram independentes é apenas mudar o nome às coisas, porque a essência é a mesma. O que há no Brasil não é nem pode ser, uma federação legítima. Historicamente, a nossa comunhão política passou da centralização à descentralização. Estabeleceu-se um regime de autonomia, porque, na verdade, uma certa base unitária ficou. É difícil negar-se que o regime federalista é transitório.
>
> Com isto – prossegue o professor Orlando M. Carvalho – não fizemos mais do que lançar no mercado uma nova forma de política, a dos estadualistas. Os estados passaram a ser o eixo da vida nacional, com o consequente enfraquecimento da União e do Município.

Depois de citar Alberto Torres, em trecho que dissera não ter havido federação, mas desmembramento, continua o autor da *Política de município*:

> Foi com tais princípios que se inaugurou na República o sistema da política dos estados-membros fortes, quase independentes, em desfavor da União e em desprestígio da

administração dos interesses locais. Os municípios passaram a ser esteios da política dos presidentes e acirraram-se as lutas locais entre partidos, de forma ainda mais sensível do que no Império.[12]

2. As origens

A liberdade

Livres as antigas províncias de decidirem de seus destinos, ninguém poderá dizer que não se aproveitaram largamente desta liberdade: nunca se viu entusiasmo igual. Podendo organizar as suas constituições em bases muito amplas, donos do subsolo e das fontes de energia elétrica, insuspeitadas, embora, naquelas alturas, detendo o direito processual e a legislação eleitoral para os cargos municipais e estaduais, os novos estados fizeram grandes coisas, algumas bem singulares. Os mineiros mudaram a capital, querendo com isto significar que nada queriam como o passado e a fizeram nova, cujas linhas retas eram um desafio às curvas barrocas de Ouro Preto; os gaúchos organizaram-se nos moldes positivistas da Constituição de Júlio de Castilhos; os paulistas lançaram-se livremente no bandeirismo econômico... Algumas províncias, porém, não tiveram em que aplicar a sua liberdade, e entraram em decadência. Todas, porém, livres da tutela imperial e podendo resolver domesticamente seus problemas políticos, caíram sob o guante das *oligarquias*, "feudalismo indigno de nossa civilização", como diria o príncipe D. Luís de Orleans e Bragança.

A consciência provincial era tão acentuada, que o austero conselheiro Afonso Pena não se pejaria em falar no "Estado livre de Minas Gerais".

A liberdade, porém, é faca de dois gumes: significa responsabilidade e poder. Se algumas províncias, ou, mais concretamente, se São Paulo, pela densidade de sua população, por sua posição privilegiada junto ao mar e a sua extensão pelo planalto, pela presença de condições climáticas favoráveis, pela capacidade de iniciativa de seus filhos que já começavam, ainda no Império, a intensificar o apelo à mão de obra livre, pelo incremento da imigração, se, ainda mais, pelo fato de estar exatamente na fase de prosperidade, no

clímax do ciclo do café, se São Paulo pode valer-se das liberdades para lançar-se na nova Bandeira, poucas foram as províncias que repetiriam o feito.

Não nos esqueçamos de que o ideal federativo estava ligado à formação de uma classe urbana em certas áreas do país, e que esta exigia liberdade – São Paulo e Juiz de Fora são fenômenos típicos da mesma situação. O assunto, aliás, foi bem estudado pelo Sr. Aliomar Baleeiro.

Esta nova concepção da política pode, igualmente, ser visível na mais singular figura de estadista dos primeiros dias da República em Minas, o presidente João Pinheiro, de formação positivista, que levava às últimas consequências o princípio de laicização do Estado, a ponto de cair no ridículo de negar bandas de música militares para acompanhar procissões tradicionais em nome do princípio republicano, mas que possui um lugar na história das ideias econômicas, por ser um precursor do dirigismo e do planejamento econômico.

Mas as províncias ficaram na dependência de seus próprios recursos para a solução de seus problemas peculiares e tiveram de viver à sua própria conta, como determinava o artigo 5º da Constituição – "incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado, que, em caso de calamidade pública, os solicitar".

Ora, aconteceu um fato muito simples: nem todos os estados se encontravam em condições de conseguir semelhante resultado. Eis tudo. O federalismo teve de enfrentar a situação clássica de liberalismo: igualdade de oportunidades para pessoas desigualmente dotadas, representa, no fim, o coroamento das desigualdades. O fato é que se umas províncias se beneficiariam da autonomia – e ninguém poderá afirmar se, de um ou outro modo, estas províncias realizariam, ou não, a mesma aventura. O progresso de São Paulo é um fato positivo e já vinha do Império. Seria o mesmo, porém?

Um estudo minucioso da vida política e administrativa dos estados, principalmente a sua história financeira demonstrará, que, em geral, a situação foi de penúria, sendo sempre, constante no caso de Minas Gerais, o movimento de diástole e sístole – governos "realizadores" sucedidos por outros de severas restrições orçamentárias, com escolas fechadas por motivos de economia. A administração

depende de recursos financeiros que, por sua vez, resultam da situação econômica da sociedade. Ora, a federação apresentava-se como um colorido mosaico de condições econômicas variando ao infinito.

Por último, houve o fato indiscutível de mau emprego da liberdade – desde a corrupção administrativa às superfluidades e às generosidades injustificadas.

Origens constitucionais

Contrastando com o Império, quando as províncias eram as assembleias com um Executivo vindo de fora, os estados nos primeiros dias eram governadores, igualmente nomeados, mas onipotentes. Dentre as atribuições dos governadores, pelo decreto de 4 de outubro de 1890, estava a de convocação das respectivas constituintes (artigo 1º), e pelo artigo 3º, o próprio poder constituinte em caráter provisório, embora, mas muito importante, já que, uma assembleia em cuja eleição o governo teria obviamente influência e para votar uma Constituição promulgada por este mesmo governo, não teria grande vontade de alterar profundamente o texto oficial.

Eis o que diz o artigo 3º:

> Os governadores atuais promulgarão, em cada Estado, a sua Constituição, dependente da aprovação ulterior da respectiva assembleia legislativa, mas posta em vigor desde logo quanto à composição dessa assembleia e suas funções constituintes.

Convém dizer, para honra de alguns, que nem todos os governadores decretaram as suas constituições provisórias e, mais fiéis ao princípio liberal, deixaram o assunto para as respectivas assembleias.

Valendo-nos da autoridade de Felisbelo Freire, são as seguintes as datas da constitucionalização dos estados:

> Amazonas, Constituição decretada pelo governador Eduardo Gonçalves Ribeiro, a 13 de março, convocado o Congresso para 21 de junho, eleição marcada para primeiro de maio; Pará, Constituição promulgada pelo governador Justo Leite Chermont, em 6 de fevereiro, convocado o Congresso para 13 de maio e a eleição a 7 de abril; Maranhão, Constituição decretada a 14 de janeiro pelo Vice-governador José Viana Vaz, convocado o Congresso para 15 de junho e a eleição para 25 de abril; Piauí, Constituição decretada pelo governador

> Álvares Moreira de Barros de Oliveira Lima, convocado o Congresso para 30 de abril e a eleição para 3 de março; Ceará, Constituição decretada a 3 de dezembro de 1890 pelo governador Cel. Luís Antônio Ferraz, convocado o Congresso para 7 de abril de 1891 e as eleições para 8 de fevereiro; Rio Grande do Norte, Constituição decretada a 30 de janeiro, pelo governador Manuel do Nascimento Castro e Silva, o Congresso convocado para 12 de julho e a eleição para 10 de maio; Paraíba, Constituição decretada em 10 de março, Congresso convocado para 25 de junho e a eleição para 25 de abril; Pernambuco, Constituição decretada em 21 de novembro de 1890 pelo governador José Antônio Correia da Silva, convocado o Congresso para 3 de maio e a eleição para 2 de fevereiro; Alagoas, convocado o Congresso para 3 de abril e a eleição para 3 de fevereiro; Sergipe, convocado o Congresso para 10 de abril e a eleição para 10 de março; Bahia, Constituição decretada pelo governador Virgílio Clímaco Damásio em 29 de outubro de 1890, convocado o Congresso para 9 de abril; Espírito Santo, Constituição decretada pelo governador Constante Gomes Sodré em 11 de novembro; Rio de Janeiro, decretada pelo governador Francisco Portela em janeiro; São Paulo, Constituição decretada pelo governador Jorge Tibirião em 31 de dezembro, o Congresso convocado para 16 de abril e a eleição para 24 de fevereiro; Paraná, Constituição decretada pelo governador General José Cerqueira de Aguiar Lima, em 26 de janeiro, Congresso convocado para 13 de abril e a eleição para 10 de março; Santa Catarina, Constituição decretada pelo governador Gustavo Richard em 23 de janeiro, convocado o Congresso para 28 de abril; Minas Gerais, convocado o Congresso para 7 de abril; Rio Grande do Sul, decretada a Constituição em 25 de abril e convocado o Congresso para 25 de junho; Goiás, Constituição decretada em outubro de 1890 e convocado o Congresso para 1º de junho; Mato Grosso, Constituição decretada pelo governador General Antônio Maria Coelho, em 15 de novembro e convocado o Congresso para 1º de março.

Vê-se da relação de Felisbelo Freire, aliás com as suas deficiências, que raro os governadores deixaram de outorgar, desde logo, as suas constituições. Alguns foram tão apressados que as decretaram imediatamente. Com relação a Minas Gerais, convém recordar que, apesar da omissão de Felisbelo Freire, houve Constituição

provisória, também, decretada pelo governador Crispim Jacques Bias Fortes em 31 de outubro de 1890.

Quanto a promulgação oficial das constituições pelas respectivas assembleias, temos as seguintes dadas:

> Amazonas, em 27 de junho de 1890; Pará, 22 de junho; Maranhão, 2 de junho; Piauí, 27 de maio; Ceará, 16 de junho; Rio Grande do Norte, 30 de junho; Paraíba, 5 de agosto; Pernambuco, 17 de junho; Alagoas, 11 de junho; Sergipe, 8 de junho; Bahia, 2 de junho; Espírito Santo, 20 de junho; Rio de Janeiro, 29 de junho; São Paulo, 14 de junho; Paraná, 4 de julho; Santa Catarina, 11 de junho; Rio Grande do Sul, 14 de julho; Minas Gerais, 15 de junho; Goiás, 1º de junho e Mato Grosso, 15 de agosto. Quase todas, pois, na mesma época.

Todas elas sofreriam, com o tempo, amplas e radicais transformações, cujo estudo seria impraticável, nas proporções modestas do presente trabalho.

A sociocracia de Júlio de Castilhos

O mais frisante exemplo da maneira variada e singular diversificada com que se fizeram constituições para os "estados", temos no caso do Rio Grande do Sul. Adaptação dos princípios de Augusto Comte às condições do tempo e, principalmente, às condições e limites que a Constituição Federal impunha às constituições estaduais, tinha como fonte imediata o projeto constitucional apresentado por Teixeira Mendes e Miguel de Lemos ao Marechal Deodoro, e que este desprezara.

Promulgada em nome da "família, da pátria e da humanidade", tinha, de essencial, as seguintes instituições: o presidente era reelegível, exigindo-se, para isto, maioria de dois terços, o vice-presidente era de sua escolha ("hereditariedade sociológica", de Augusto Comte); para ser presidente devia ser rio-grandense nato, e residente no Estado, disposição comum a outras constituições. O vice-presidente substituiria o presidente até o fim do mandato e a sua nomeação pelo presidente era condicional: – se a maioria das câmaras municipais votasse contra, ficaria a nomeação sem efeito. A única restrição à inelegibilidade era a advinda de parentesco.

Eram imensos os poderes do presidente. Basta recordar que, à Câmara dos Representantes competia, praticamente, a votação

dos orçamentos, a decretação dos impostos, o reconhecimento de eleição de presidente e processá-lo em caso de crimes de responsabilidades. O presidente gozava da plenitude do poder Executivo e do verdadeiro Poder Legislativo, dentro dos limites financeiros, unicamente financeiros, impostos pela Câmara. Aliás, a Constituição ignorava a divisão dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário. O artigo 6º diz simplesmente isto:

> O aparelho governativo tem por órgãos a Presidência do Estado, a Assembleia dos Representantes e Magistratura, que funcionarão harmonicamente sem prejuízo da Independência que entre si devem guardar, na órbita da respectiva competência, definida nesta Constituição.

Não há poderes, há órgãos, e quebrou-se também a clássica precedência do Legislativo. Mas é que o Legislativo era o presidente. Competia-lhe promulgar leis, nos termos dos artigos 31 e 34, que dispunham resumidamente o seguinte: o presidente elaboraria o projeto que teria ampla divulgação e para que, durante três meses, recebesse sugestões dos interessados. Ao fim deste prazo, o presidente selecionaria as "emendas" e promulgaria a lei como quisesse. Se a maioria de dois terços dos municípios a recusasse seria revogada. Não se incluíam aí as leis sobre impostos e o orçamento, de exclusividade da Assembleia dos Representantes.

Além da promulgação das leis e das atribuições correntes do Poder Executivo, cabia ao presidente: organizar, reformar ou suprimir serviços, organizar a força pública, dispor dela e mobilizá-la.

"Se o alistamento voluntário não bastar ao preenchimento dos quadros, cada município, na proporção do número dos seus habitantes, será obrigado a suprir, mediante sorteio, o contingente que os deve completar" (artigo 20, nº 10, *in fine*). Ainda mais: podia o presidente não só prover, como "criar" os cargos, estabelecer a divisão judiciária e administrativa, resolver questões de limites entre municípios, suspender a vigência de atos ou resoluções municipais infringindo leis estaduais ou federais...

E como homenagem final ao positivismo – liberdade profissional plena e abolição dos "privilégios acadêmicos".[13]

3. Experiências mineiras

Euforia

Ninguém poderá dizer que as velhas províncias, agora "promovidas" a estados, perderam tempo. Aproveitaram-se largamente da liberdade que lhes fora outorgada. E se se aproveitaram bem dela, ou mal, evidentemente não nos compete decidir, nem é o caso. Para que se possa calcular o que foi a transformação destes tempos, nada melhor que a resenha legislativa do jovem Estado de Minas Gerais, ao dar os seus primeiros passos.

A simples enumeração dos trabalhos legislativos nos anos de 1891-1892 é suficiente para comprovar:

Lei nº 1 (14-9-91) – Cria o grande e o pequeno selo do Estado.

Lei nº 2 (idem) – Nova organização municipal, importante reforma que será estudada em outro local.

Lei nº 3 (25-9-91) – Monumento a Tiradentes.

Lei nº 4 (idem) – Prazo para a vigência de leis e decretos.

Lei nº 5 (30-9-91) – Reforma dos militares da polícia estadual.

Lei nº 6 (16-10-91) – Cria três secretarias de Estado.

Lei nº 7 (24-10-91) – Organiza a força Pública do Estado.

Lei nº 8 (6-11-91) – Cria a Imprensa Oficial.

Lei nº 9 (idem) – Regula os crimes de responsabilidade do presidente e dos secretários.

Lei nº 10 (9-11-91) – Regula o indulto aos réus pelos crimes sujeitos à legislação estadual.

Lei nº 11 (13-11-91) – Divisão judiciária e administrativa.

Lei nº 12 (idem) – Cria um instituto vacínico.

Lei nº 13 (idem) – Licença a determinada professora.

Lei nº 14 (idem) – Outra lei no mesmo gênero.

Lei nº 15 (17-11-91) – Regula a desapropriação por utilidade pública estadual ou municipal.

Lei nº 16 (19-11-91) – Regula a vigência do regime tributário.

Lei nº 17 (20-11-91) – Estabelece o processo das causas cíveis e comerciais.

Lei nº 18 (28-11-91) – Contém a organização e a divisão judiciária.

Lei nº 19 (26-11-91) – Orçamento.

Lei nº 20 (idem) – Reforma eleitoral.

E mais duas leis adicionais à Constituição:

nº 1 – Mudança da capital.

nº 2 – Discriminação de rendas entre o Estado e os municípios.

Em 1892, os mineiros continuaram no mesmo afã legislativo:

Lei nº 21 (23-3-92) – Aproveita o alistamento eleitoral para a escolha do presidente do Estado.

Lei nº 22 (12-4-92) – Prédio para o Senado.

Lei nº 23 (24-5-92) – Acrescenta municípios à lei nº 11.

Lei nº 24 (25-5-92) – Eleva à categoria de cidades todas as vilas sedes de comarca.

Lei nº 25 (2-6-92) – Aprova modificação no contrato da Estrada de Ferro Oeste de Minas.

Lei nº 26 (4-6-92) – Revoga artigos da lei nº 19.

Lei nº 27 (25-6-92) – Regula a questão das terras devolutas.

Lei nº 28 (8-7-92) – Estabelece taxa de água e esgotos da capital.

Lei nº 29 (15-7-92) – Melhorias de instalação do Ginásio Mineiro.

Lei nº 30 (16-7-92) – Organização policial.

Lei nº 31(18-7-92) – Custas judiciais.

Lei nº 32 (idem) – Imigração.

Lei nº 33 (idem) – Aprova créditos suplementares.

Lei nº 34 (idem) – Outros créditos suplementares.

Lei nº 35 (19-7-92) – Férias forenses.

Lei nº 36 (20-7-92) – Organiza a força Pública.

Lei nº 37 (21-7-92) – Alteração no contrato de cobrança de impostos pela Central.

Lei nº 38 (idem) – Crédito extraordinário.

Lei nº 39 (idem) – Orçamento para 1893.

Lei nº 40 (idem) – Reorganiza a Imprensa Oficial.

Lei nº 41 (3-8-92) – Nova reforma do ensino.

Em menos de 12 meses, 40 leis. E note-se que há os decretos, cuja numeração, ao findar o ano de 1892, já ultrapassava à casa dos quinhentos. Algumas destas leis, de real importância, como a da organização municipal, a reforma judiciária e policial e outras serão estudadas separadamente. Convém recordar que os decretos 581 e 582 constituem verdadeiras consolidações do processo.

Observe-se, aliás, de passagem, que houve situações políticas no regime anterior de grande fecundidade legislativa e regulamentar. O governo do Barão de Vila da Barra, por exemplo, não ficaria muito longe do primeiro ano da República.

Federação municipal

A primeira coisa que fez o Estado de Minas foi organizar o seu município, e se a Constituição mineira não primava por sua originalidade, reproduzindo em linhas gerais o esquema do presidencialismo da Constituição Federal, com ligeiras adaptações, a Lei Orgânica dos municípios, lei nº 2, de 14 de setembro de 1892, era fabulosamente reformadora, inclusive por levar o princípio federativo até os distritos de paz: Minas seria também uma federação de municípios e, estes, de distritos, ou, para ater-nos aos dispositivos da lei: Minas era uma federação de distritos, pois dizia o artigo primeiro: "O distrito é a base da organização administrativa do Estado de Minas Gerais". Mais não haveria, por não ser possível. Detalhe revelador, o do § 2º deste artigo: o distrito seria criado pela Câmara Municipal. Os distritos teriam patrimônio (art. 7º) e vida financeira (artigo 6º) distintos dos municípios, sendo, ambos, pessoas jurídicas (art. 8º). E teriam órgãos representativos distintos – Câmara Municipal, no município e Conselho Distrital, no distrito (art. 9º). Exigia-se um mínimo de mil habitantes para os distritos e de 20 mil para os municípios, vedados os municípios de mais de 14 distritos (arts. 3º, 4º e 5º).

Embora não venha absolutamente ao nosso tema entrar no detalhe da organização municipal, apresentaremos alguns aspectos da lei nº 2, de vez que é reflexo da mentalidade federalista levada às últimas consequências. Temos assim os seguintes dispositivos:

O governo dos municípios estava entregue à Câmara, cujo número de vereadores variava de 7 a 15, com vereadores de distritos e vereadores gerais, votados em todo o município, estes, e só nos distritos, aqueles, o que já de si é uma ideia federalista. O distrito possuía um conselho de três membros, ditos conselheiros distritais. A fixação do número de vereadores e de conselheiros de distritos era de competência da Câmara. O estrangeiro residente no município, satisfeitas determinadas condições, podia ser eleito para cargos do governo municipal.

Dispositivo importante – era a própria Câmara o órgão encarregado da verificação dos poderes de seus membros (art. 23º).

No que diz respeito ao governo do município, esta lei representa uma transição entre o velho município português e o município moderno, aquele de caráter colegial, este de cunho monocrático. A tendência tradicionalista persiste nos artigos 29º, 30º e 31º que determinavam respectivamente o seguinte:

> O governo econômico ou administrativo de cada município, inteiramente livre e independente em tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse, compete à respectiva câmara municipal, e o de cada distrito ao respectivo conselho distrital. As funções da câmara municipal são deliberativas e executivas, e bem assim as do conselho distrital.

Já o município moderno, de caráter monocrático, com predomínio do Executivo e caráter secundário do corpo deliberativo, está presente em estado nascente no artigo 32:

> As funções executivas da Câmara Municipal serão exercidas pelo presidente da Câmara expressamente eleito pelo povo com mandato cumulativo, ou por um cidadão estranho à Câmara expressamente eleito pelo povo. A este antepassado dos prefeitos atuais denominava-se “agente executivo”.

No distrito (artigo 34), as funções executivas do Conselho Distrital ficavam a cargo do presidente do conselho eleito pelo povo com mandado cumulativo. É que os distritos existiam, mesmo (artigos 54 a 60): possuíam atribuições e rendas próprias, pessoa

jurídica, serviços de sua competência. Era, dissemos, a federação chegando até a porta das casas. Muito embora esta organização municipal contivesse em germe a solução de certas questões até hoje pendentes, era considerada muito complexa demais e foi abolida rapidamente.

Por último, outra contribuição original desta Lei nº 2 para o direito público brasileiro: a "assembleia municipal" destinada a aprovar as contas das municipalidades – compunha-se de todos os vereadores, dos membros dos conselhos distritais, e mais de contribuintes, pela ordem de colocação como tais, até perfazer o número de vereadores e conselheiros.

Marginalmente, convém recordar que a geração de estadistas que organizou o Estado de Minas possuía brilhantes qualidades e a constituinte estadual, na qual não faltaria a figura ilustre de um conselheiro de Império, como Afonso Pena, tentou criar também, com o nome de "cantões", entidades situadas entre o Estado e os municípios. Imaginação não era coisa que faltava. Deve-se assinalar, igualmente, que os autores clássicos eram bem conhecidos, principalmente o visconde do Uruguai. Uma comparação entre os debates na Constituinte mineira e na Constituinte republicana leva-nos a acreditar que, na primeira, havia maior maturidade de pensamento político, e, na segunda, muita mocidade inexperiente, por mais estranho que possa parecer. Limitando as nossas observações ao caso de Minas, podemos dizer que aparentemente a representação mineira na Constituição Federal marca o predomínio da mocidade republicana, a geração da propaganda, dos "históricos", a constituinte estadual significa o retorno das grandes forças rurais, reagrupadas novamente depois dos impactos da Abolição e da República. Uma estatística confirmaria a presença de muito mais nomes do Império no legislativo estadual do que na representação federal. E cite-se a presença por si imponente de Afonso Pena.

Vejamos os dados: Nos 37 representantes mineiros à Constituinte Federal, não se notam mais do que uns quatro ou cinco políticos do Império; nos 24 senadores e 48 deputados de Constituinte estadual vinha mais de uma dúzia, sendo que o Senado provincial tinha sete antigos políticos imperiais. A influência era visível. – Isto sem mencionar a segunda geração política – filhos e genros.

Outro aspecto a considerar – poucos constituintes federais fizeram carreira política, enquanto que os 40 anos subsequentes

da História foram obra de homens, em geral, saídos da constituinte estadual, que não era composta de gente mais nova do que a federal. Pelo contrário.

Este assunto está exigindo estudo mais circunstanciado; temos, porém, a certeza de que nenhuma pesquisa infirmará a nossa argumentação.

Lúcio José dos Santos, em sua apreciada *História de Minas Gerais*, alinha entre os republicanos "históricos" Cesário Alvim, João Pinheiro, Antônio Olinto e Bias Fortes; entre os "adesistas de valor" o conselheiro Afonso Pena, Camilo de Brito, Sabino Barroso, Melo Franco, Costa Sena e Silviano Brandão.[14]

Poderíamos afirmar, também, que muitos chefes antigos, senão todos, do interior, forneceram os elementos que continuariam dominando a política mineira.

De qualquer modo, convém registrar que os "adesistas" predominavam entre os que organizaram o Estado – os "históricos", isto é, a gente mais nova e de menor experiência, estaria na Constituinte Federal:

Federação e município

Já o visconde do Uruguai queixava-se de que o Ato Adicional fora hostil aos municípios e, modernamente, Castro Nunes defende que a base de nosso federalismo é a província, e que a autonomia municipal não é princípio federalista, e sim hostil. O que demonstra, afinal de contas, a verdade da assertiva de Uruguai: uma certa animosidade entre a ideologia federalista e a mística municipalista. Castro Nunes chega a ponto de registrar, com enfado, que o municipalismo é uma solução unitarista, para prejudicar o federalismo e cita a tendência municipalista do Império neste sentido. O municipalismo é descentralizador e, não, federalista. E o federalismo, seria centralizador?[15]

Em Minas, como vimos, aceitou-se o princípio federativo levado às últimas consequências. Um ilustrado comentarista da Constituição mineira (desembargador Antônio Augusto Veloso) o perfilha, e a lei, de certo modo, o admite.[16]

Os tratadistas rejeitam-no. Modernamente, o professor Orlando M. Carvalho discorre sobre o tema dizendo que "da União para o Estado se desprendem relações de ordem política: é o governo

federado; enquanto que as relações do Estado para com os municípios são de ordem administrativa".[17] Entre o Estado e a União há o laço federativo; do Estado para os municípios há descentralização. E na Constituinte mineira, o conselheiro Afonso Pena proclamava a sem razão da identificação entre uma e outra coisa "o município é uma circunscrição política que faz parte da federação". O que, no fundo, justifica Uruguai: Afonso Pena, político proveniente do Partido Liberal, falando na Constituinte de uma província que se tornara reduto dessa agremiação, de uma província que parcialmente se levantara em armas contra a política do Regresso, é uma confirmação do ponto de vista enunciado pelo teórico da "centralização": a autonomia provincial é claramente hostil ao *self-government* municipal. Castro Nunes é taxativo:

> [...] a esfera do município, posto que suscetível de conceituação doutrinária ou histórica, não pode ser reivindicada como um direito, não tem legalmente este caráter de concessão geral que constitui o traço fundamental da instituição no continente europeu.
>
> Fora do terreno histórico ou de pura doutrina, não tem o município outros poderes senão os que a lei lhe reconhece, podendo-se, todavia, classifica-los como pertinentes à esfera propriamente municipal, por ficarem mais de perto ao município do que ao Estado ou do interesse deste, embora confiado o seu desempenho às autoridades municipais, por estarem os serviços sobre que recaem confinados na área territorial do município.
>
> Decorre daí o duplo caráter da municipalidade – *duplicate nature of municipality* – conceituada no direito americano como órgão destinado ao governo da localidade e, ao mesmo, como agência da administração geral do Estado.[18]

Muito embora a história e a sociologia estejam em favor do município, a lei, nos países federalistas, dá-lhe o caráter de mero produto da vontade do legislador e não uma realidade subsistente... E, note-se: produto da vontade do legislador estadual.

Organização judiciária

Duas leis marcaram a organização do Poder Judiciário de Minas Gerais: Lei nº 17, de 20 de novembro de 1891 e que estabelece o processo das causas cíveis e comerciais (embora cuide de causas criminais) e Lei nº 18, de 28 de novembro de 1892, que organiza a justiça. Ambas promulgadas pelo presidente José Cesário de Faria Alvim.

Não entraremos na importância destas leis do ponto de vista da técnica jurídica, por escapar aos nossos objetivos.

Lembraremos, apenas, que, de um modo geral, se conservaram as linhas tradicionais da legislação imperial, com aperfeiçoamento que a prática de 40 anos havia imposto. Aliás, o Congresso mineiro, obviamente, estava cheio de bons advogados que conheciam as falhas do sistema introduzido na aurora do direito moderno.

A simples menção do artigo 4º da Lei 17 serve de exemplo:

> Ao processo criminal aplicar-se-ão as disposições do Código do Processo de 29 de novembro de 1832, das leis de 3 de dezembro de 1841 e de 20 de setembro de 1871, dos regulamentos de 31 de janeiro de 1842, 22 de novembro de 1871 e de 2 de maio de 1874, com as seguintes alterações: (Não transcreveremos as alterações, por não interessarem ao tema que estamos debatendo. O essencial é a sobrevivência das leis "regressistas" mantidas pelos descendentes dos "luzias").

Quanto à organização judiciária propriamente dita, a Lei nº 18, além de conservar a estrutura do sistema imperial, criou um tribunal especial composto de três deputados, três senadores e três desembargadores, para julgar crimes dos membros do Poder Legislativo e do Tribunal de Relação; restringiu a competência do júri; criou tribunais correcionais para julgar contravenções e pequenos crimes; estendeu as atribuições do juiz de paz à celebração dos casamentos civis e à abertura dos testamentos, mantendo, além disto, as atribuições que vinham da legislação do Império. Somente com o tempo é que o juiz de paz perderia as suas funções de magistrado popular.

Curiosa inovação a dos tribunais correcionais: composto de quatro vogais retirados das listas dos jurados e presidido pelo juiz substituto, era uma espécie de pequeno júri. Crimes de sua alçada: injúrias verbais, ameaças, ultraje ao pudor, dano simples,

furto de valor inferior a 200$000, ofensas físicas leves, casamentos celebrados ilegalmente, crimes resultantes de negligência, imprudência, imperícia sem graves consequências, crimes contra segurança do trabalho, inviolabilidade de correspondência ou domicílio, e contravenções em geral. Em resumo: os crimes cuja pena fosse inferior a um ano de prisão.

A organização policial: uma vitória conservadora

A Lei mineira nº 30, de 16 de julho de 1892, sancionada por um conselheiro do Império, ministro em vários gabinetes liberais, e futuro presidente da República – Afonso Augusto Moreira Pena, filho de um revolucionário de 1842, o Tenente Domingos José Teixeira Pena, é, afinal de contas, uma vitória conservadora, a continuar, na aurora da República e da federação, e a linha de forte autoridade de reforma do Código do Processo Criminal do Império, a Lei de 3 de dezembro de 1841 e seu Regulamento 120 – Afonso Pena justificou o visconde do Uruguai, e os republicanos mineiros de 1892, herdeiros políticos dos velhos "luzias", deram razão ao Regresso. E, até hoje, a organização policial de Minas é a da reforma conservadora de 1841.

A lei estadual manteve a estrutura policial – chefe de polícia, delegado, subdelegados e inspetores, com as mesmas áreas de jurisdição, mudando, apenas, a denominação de "quarteirão" pela de "seções". (Aliás, a supressão dos inspetores de "quarteirão" – ou de seção – foi a única alteração substancial realizada até hoje). Dentro da linha tradicional, os chefes de polícia deviam ser doutores em direito ou bacharéis, e nomeariam os delegados e subdelegados, que, por sua vez, nomeariam os inspetores.

O espírito "luzia" somente se revelaria num ponto – já parcialmente resolvido pelo Império na lei de 1871 – pelo artigo 36, as autoridades policiais não podiam ser exercidas cumulativamente com as de caráter Judiciário. Outras proibições de acumulação: cargos que por sua natureza forem repugnantes ou que impossibilitassem de serem exercidos satisfatoriamente. Havia, igualmente, proibições de exercício de advocacia por parte de autoridades policiais.

Quanto às atribuições, coincidem consideravelmente com as decorrentes da lei de 3 de dezembro, cujas disposições foram,

por assim dizer, modernizadas. No que concerne aos inspetores de quarteirão, temos uma reprodução quase literal da legislação imperial, acrescidas de outras, de melhor aparelhamento técnico das instituições.

Numa comparação entre as atribuições das autoridades policiais pela lei nº 30 e as das mesmas autoridades pela legislação antiga vê-se que houve aperfeiçoamento técnico em face de uma consciência mais nítida das atribuições propriamente policiais. A legislação do Império foi elaborada quando estávamos demasiado próximos dos velhos intendentes de polícia e das confusões antigas entre funções de justiça e de polícia.

Resumidamente, eram as seguintes as atribuições dos chefes de polícia:

> O proceder e mandar proceder às diligências para investigação dos crimes; conceder fiança provisória e mandado de busca; prender os culpados; tomar conhecimento das pessoas suspeitas que viessem residir no distrito; conceder passaportes; evitar ajuntamentos ilícitos e dispersá-los; dispersar as sociedades secretas; cumprir requisições de autoridades judiciais; obrigar a assinar termo de segurança e de bem viver; velar e providenciar sobre tudo o que pertencer à prevenção dos delitos e manutenção da segurança e da tranquilidade pública; inspecionar os teatros e diversões públicas e cadeias, e outras mais de caráter puramente burocrático, concernentes à boa administração da repartição. Este artigo (44º, dividido em 24 itens) é meio confuso, pois quase todas as suas atribuições referem-se, obviamente, aos delegados e não aos chefes de polícia. As atribuições concernentes aos primeiros 13 incisos do artigo 44 cabiam aos delegados e subdelegados, em suas respectivas jurisdições. Quanto aos inspetores, é o Código criminal do Império, menos as funções de juiz de pequenas rixas. Compete aos inspetores: “Prevenir os crimes, admoestando os vadios, os mendigos, os bêbados por hábitos, as prostitutas, os turbulentos para que se corrijam, e quando não o atendam, dar parte aos subdelegados.

Um governo completo

A revolução pode ser vista na ampliação da máquina administrativa. A província de Minas funcionava com as seguintes repartições: a Secretaria do Governo, que servia de dentro da vida administrativa, a Diretoria da Instrução Pública, a Tesouraria e a Diretoria de Obras Públicas. É que, com o tempo, a província, por assim dizer, especializara-se em dois setores da ação do poder – o ensino e as obras públicas.

O novo governo, de chofre, dotara a velha província com três secretarias de Estado. Era, pois, um governo completo – o presidente e três secretários.

As secretarias, criadas pela Lei nº 6, de 16/10/1991, eram as seguintes: Interior, Agricultura, Comércio e Obras; Finanças. Coube ao conselheiro Afonso Pena, com a experiência dos ministérios que gerira outrora, decretar os regulamentos destas secretarias, e possivelmente orientar a sua elaboração.

A secretaria do Interior, réplica do velho Ministério dos Negócios do Império, o *Home Office* da administração britânica, cuidava de tudo o que não fosse reservado especialmente às demais e também, de modo particular, aos assuntos concernentes à justiça, segurança pública, higiene e instrução. Quanto à Secretaria das Finanças, obviamente caber-lhe-ia a vida financeira do Estado. – Era a velha Tesouraria provincial promovida a Secretaria de Estado. Muita coisa ficava para a Secretaria da Agricultura: a agricultura, as minas, o comércio, as obras públicas, as indústrias, as terras, a colonização, a imigração, a catequese dos índios, os correios, os telégrafos, os privilégios, a estatística e o recenseamento da população. Este aumento de órgãos do governo – de uma secretaria e algumas "diretorias" passamos a três secretarias, não importaria, talvez, em grande acréscimo de pessoal. Basta recordar que o pessoal burocrático pela lei nº 6 não iria muito longe – três diretores, 12 chefes de seção, 14 primeiros oficiais, 14 segundos oficiais, 14 amanuenses, três porteiros, seis contínuos e seis correios serventes e mais um consultor jurídico para a Secretaria do Interior, um oficial de gabinete para o presidente, um contador, um tesoureiro, um fiel de tesoureiro, um procurador fiscal (consultor jurídico) para a Secretaria das Finanças, e mais um consultor técnico, um desenhista e seis engenheiros para a Secretaria da Agricultura. Naturalmente

haveria, além do pessoal administrativo ou técnico das secretarias de Estado, a Magistratura, o pessoal de ensino, a força pública, etc.

Regime do funcionalismo

Esta Lei nº 6 era uma espécie de estatuto dos funcionários públicos e possuía disposições singulares e de alto efeito moralizador, outras. Basta recordar que a praxe do concurso era de regra geral. Detalhe digno de nota: para os cargos técnicos dar-se-ia preferência a pessoas formadas por escolas funcionando no Estado (artigo 7º). Prática singular que, por certo, seria a porta por onde entrariam os abusos e o resto: "em cada uma das secretarias poderão ser admitidos praticantes colaboradores, sem vencimentos, os quais só perceberão as gratificações dos amanuenses quando os substituírem, em suas faltas ou impedimentos. Estes praticantes, por ordem de antiguidade no serviço público, terão preferência, em igualdade de condições, nas nomeações para amanuenses". (artigo nº 8) Como tanto desprendimento não se encontra em peitos humanos, estes praticantes colaboradores, muito provavelmente, nunca deixaram de ser praticantes pagos. Aliás, a organização do serviço público mineiro, que não se afastaria muito dos esquemas de 1891 senão no que se refere ao número de funcionários, padrões de vencimentos e nomeações sem concurso, conservou até muito pouco tempo a categoria de praticantes; mas, pagos.

A própria lei já dava margem a certas escapatórias: leiamos o artigo 10, exatamente o que trata dos concursos, interessante, também, por ser uma demonstração do que o governo esperava dos funcionários.

Convém assinalar que, naqueles tempos anteriores à invenção da máquina de escrever, a caligrafia era atributo indispensável para o bom "amanuense" que era, aliás, etimologicamente, um indivíduo que escrevia... à mão. Naturalmente, a presença do elemento feminino, que tantos serviços presta à vida administrativa, era desconhecida naqueles dias remotos. Eram senhores graves os antepassados de nossos atuais oficiais administrativos. Eis o que diz a lei (artigo 10):

> O provimento dos cargos criados na organização das secretarias será feito mediante concurso, para os cargos inferiores a chefe de seção, devendo os candidatos provar a sua capacidade por certidão de exame de línguas portuguesa e

> francesa, de História e Corografia do Brasil, de matemáticas elementares, de elementos de direito administrativo, de Economia Política e Estatística, Contabilidade e Caligrafia.
>
> Parágrafo 1º As provas de habilitação nestas matérias serão exigidas segundo a classe e categoria dos empregados.
>
> Parágrafo 2º O provimento dos cargos até aos chefes de seção se fará por promoção e os demais por livre nomeação do governo.
>
> O concurso será dispensado nas primeiras nomeações; serão, porém, exigidos os outros requisitos de idoneidade mencionados.

Há outros dispositivos, alguns bem extravagantes, como a proibição de percepção de dois vencimentos para um mesmo cargo ou função. Trata-se de uma lei que mereceria estudo mais amplo, uma vez que se coloca em posição de destaque em nossa história das relações entre o poder público e os funcionários – é um capítulo importante na história do *civil service* brasileiro. E que vigoraria por muito tempo. Infelizmente, a natureza específica e os limites do presente ensaio impedem desenvolvimento maior. Chamaremos a atenção, apenas, para os artigos 19, 21, 22, que regulam a situação dos secretários de Estado. Deviam ter mais de três anos de residência no Estado, sendo inelegíveis para qualquer cargo político, eram de confiança do presidente, somente se comunicariam por escrito com o parlamento, podendo, contudo, comparecer a reuniões de comissões se convocados para darem informações. Artigo 22: "Não são responsáveis perante o Congresso e os tribunais pelos conselhos dados ao presidente; respondem, porém, quanto a seus atos, pelos crimes qualificados por lei".

Era nítida a presença do sistema presidencial em sua plenitude.

Anote-se para o conhecimento dos Filólogos e Gramáticos o começo do artigo 21: "Se corresponderão com as Câmaras..." Esta brasileiríssima e heterodoxa anteposição do pronome oblíquo átono no começo de período, e em texto de lei não deixa de ser uma rebeldia excessiva, mesmo para republicanos.

A lei foi sancionada pelo presidente José Cesário de Faria Alvim e referendada pelo "Secretário de Estado" Francisco de Assis Barcelos Correia que futuramente iria ser um dos luminares de direito e da Magistratura de Minas. Vê-se, daí, que continuava

a existir a antiga secretaria do governo da província, mudado o nome, apenas.

As secretarias

Não passava, a Secretaria do Interior, da antiga Secretaria do Governo, sem as atribuições concernentes aos negócios "gerais" na província e com mais as atribuições da Diretoria da Instrução Pública. Seu regulamento, aprovado pelo Decreto nº 587, foi baixado em 26 de agosto de 1892, pelo presidente, conselheiro Afonso Augusto Moreira Pena, e referendado pelo Secretário do Interior, Francisco Silviano de Almeida Brandão, futuro presidente de Minas. A presença destes dois nomes no referido decreto possui um valor simbólico – retorno das antigas forças políticas, que vinham substituir o momentâneo domínio dos "históricos".

O pessoal desta secretaria, que convém estudar mais de perto, por ser, inclusive a secretaria do governo, o gabinete presidencial, compunha-se de um diretor, um consultor jurídico, o oficial de gabinete do presidente, cinco chefes de seção, cinco primeiros oficiais e seis segundos oficiais, nove amanuenses, porteiro, dois contínuos e dois serventes.

Competia ao diretor a superintendência geral dos serviços, uma espécie de secretário geral de ministério, ou do "secretário permanente" dos ministérios ingleses.

Quanto às atribuições das seções, temos:

1ª) Magistratura e administração da justiça; polícia, força pública, presos pobres.

2ª) Saúde Pública, socorros públicos, negócios locais, relações do Estado com os outros estados, arquivos da secretaria, eleições, Congresso legislativo e leis, e "tudo quanto não tiver epígrafe própria nas seções".

3ª) Serviços gerais e contabilidade da secretaria.

4ª) Instrução pública e associações culturais e outras atividades análogas.

5ª) Estatística.

Quanto à Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o conselheiro Afonso Pena regulamentou-a pelo Decreto 588, da mesma data. Foi o primeiro secretário e referendário do ato uma das ilustres figuras da geração que então começava a brilhar e

cujo nome iria surgir mais tarde, ligado ao do mesmo conselheiro Afonso Pena, em circunstâncias decisivas para o Brasil. Andariam sempre juntos, esta a verdade, os nomes de Afonso Pena e de David Moretzshon Campista, que, ministro da Fazenda do velho mineiro, era o seu candidato à sucessão presidencial...

Na ocasião, a escolha de Campista para Secretário da Agricultura demonstrou o nunca desmentido interesse de Afonso Pena pelos assuntos econômicos.

Era o seguinte o corpo de funcionários da Secretaria da Agricultura: um diretor, um engenheiro consultor técnico, seis engenheiros, cinco chefes de seção, assim como primeiros e segundos oficiais e amanuenses em igual número, um desenhista, um porteiro, e dois correios serventes.

Competia às seções os seguintes serviços:

1ª) Contabilidade geral da secretaria e mais "o registro dos títulos dos engenheiros civis, de minas, geógrafos, agrimensores e bacharéis em matemáticas, nacionais ou estrangeiros".

2ª) Comércio, mineração, "desenvolvimento dos diversos ramos da indústria e a de seu ensino profissional, compreendendo os estabelecimentos industriais e agrícolas, à introdução e melhoramentos das raças de animais úteis à lavoura e à indústria, à aquisição e distribuição de plantas e sementes, à colocação e exposição de produtos agrícolas e industriais, e ao estabelecimento do ensino agrícola e industrial; pesos e medidas, "companhias e sociedades anônimas comerciais ou industriais", e "todos os mais negócios que não forem especialmente distribuídos às outras seções".

3ª) Obras públicas e estradas em geral.

4ª) Estradas de ferro, telégrafos, telefones, correios, navegação de rios e "privilégios". (Seriam patentes de invenção?)

5ª) Terras públicas e colonização, catequese e civilização dos índios, carta geográfica e geológica.

A Secretaria das Finanças teria regulamento na mesma data, sob o número 589, referendado pelo Secretário Justino Ferreira Carneiro.

As atribuições eram óbvias; vida financeira do Estado.

Seu quadro pessoal era o seguinte: um diretor, um contador, um procurador fiscal, um tesoureiro, três chefes de seção, seis primeiros oficiais, cinco segundos oficiais e cinco amanuenses, um fiel, um porteiro, dois contínuos e dois correios serventes. Assim se

dividia a secretaria: uma seção central, de serviços gerais, a contabilidade, dividida em duas seções, uma de receita e despesa e outra de tomada de contas; a procuradoria fiscal e a tesouraria.

Convém registrar que pelo artigo 75 do referido regulamento, conservariam as coletorias a mesma organização que vinha da província.

Vemos aí alguns aspectos interessantes e dignos de nota.

Em primeiro lugar, a gestão dos negócios da justiça, até então atribuição da autoridade nacional. A segunda observação refere-se à Secretaria da Agricultura – não eram liberais em Economia Política os fundadores do Estado de Minas Gerais. Do conselheiro Afonso Pena sabe-se que era homem de alentados estudos em matéria econômica. Seria do venerando estadista a nova orientação? Ou estava na atmosfera do tempo? Não possuímos elementos para uma resposta cabal. O fato, porém, é que se tinha como perfeitamente definida a preocupação em favor de um planejamento econômico por parte do Estado. Não eram aqueles mineiros adeptos do *laissez-aller*; *laissez-faire*, mas nitidamente intervencionistas.

Rendas

O primeiro orçamento da receita do Estado de Minas atingiria a soma de 10.311:526$000, contra 3.951:550$000, do último orçamento provincial. Os títulos eram os seguintes:

Imposto sobre gêneros de exportação............ 6.743:000$000
Sobre gêneros de consumo de fora do Estado ...800:000$000
Transmissão *intervivos* e *causa mortis*.............1.476:000$000
Imposto de selo ....400:000$000
Custas judiciárias...260:000$000
Contratos e novações ....178.534$000
Imposto sobre passagens em estradas
de ferro particulares... 97:000$000
Taxas de água e esgotos em Ouro Preto...............60:000:000
Multas .... 5:500$000
Cobrança da dívida ativa.....................................20:000$000
Imposto sobre o ouro .... 10:000$000
Idem do sal .... 69:052$000
Renda extraordinária e juros de bancários ....80:000$000
Juros de apólices... 160:000$000

Selos de patentes da guarda nacional	10:000$000
Venda de terras devolutas	10:000$000
Emolumentos de secretarias	66:500$000
Reposições e restituições	5:000$000
Renda da Imprensa Oficial	20:000$000

A revolução autonomista

Melhor do que qualquer exemplo ou explicação é o simples paralelo entre o primeiro orçamento do estado de Minas Gerais e o último que votou a assembleia provincial. São quase dois mundos em confronto. Comparemos as leis, no que se refere às despesas. Por assim se vê, sensivelmente, a revolução operada. Colocaremos em duas colunas as despesas, resumindo, porém, as divisões secundárias, verba contra verba.

1890

Despesa total	3.947:967$800
Dívida passiva	612:000$000
Instrução	1.062:935$000
Assembleia	152:340$600
Deputados	73:200$000
Secretaria do Governo	52:780$000
Força pública	679:682$300
Aposentados e reformados	190:000$000
Administração e fiscalização de rendas	430:430$184
Obras	530:097$716
Saúde	58:000$000
Diversas	219:700$000

1892

Despesa total	10.325:868$744
Dívida pública	996:480$000
Instrução	2.051:200$000
Congresso	373:968$000
Deputados	176:640$000
Secretarias do Estado	385:200$000
Força Pública	1.399:0008000
Aposentados e reformados	314:260$744

Fiscalização e arrecadação .... 680:000$000
Obras .... 297:000$000
Saúde e assistência... 73:000$000
Diversas...359:360$000
Juros e subvenções .... 1.200:000$000
Presidente do estado .... 30:000$000
Magistratura e polícia .... 1.600:000$000
Estatística e carta geográfica............................. 97:200$000
Imigração ....2.000:000$000
Socorros públicos .... 50:000$000
Imprensa oficial ....87:200$000
Medição de terras públicas................................. 20:000$000

Vê-se deste quadro o seguinte:

a) aumento geral das dotações, o que pode ser levado em conta da depreciação da moeda ocorrida logo após a República, muito embora os efeitos desta ainda não chegassem, talvez, a tanto;

b) dotações novas, provenientes da transformação política (despesas com o presidente, com a magistratura, com a polícia, etc.);

c) novas despesas, como a do Senado, por exemplo;

d) redução das despesas com obras públicas, oriundas da separação da Igreja e do Estado (a província é que custeava a construção e ornamentação dos templos);

e) aumento da dívida pública.

A comparação entre as duas relações de despesas fala mais por si só. E com eloquência.

4. O desenvolvimento

O grande paradoxo

Realizaria a República Federativa o ideal sonhado pelo conselheiro Rui Barbosa? Em parte, sim, já que a transferência de algumas atribuições do governo central para os governos locais conseguiu uma certa descentralização. Nas matérias da administração geral, a situação não sofreu alterações. Trata-se de um equívoco, em que muitos caíram, este entre a descentralização pela transferência de poderes às províncias e a descentralização pura e simplesmente, pois, poucos defenderiam a supressão de atividades do governo

federal nas províncias. Extintos os partidos políticos nacionais pela revolução, suprimida qualquer veleidade oposicionista pela legislação adotada para a composição da Constituinte com a finalidade de impedir o retorno da Monarquia pelo voto; estabelecida a autonomia do Executivo, graças ao presidencialismo, e tornando finda a rotatividade dos partidos, a República se achou diante do dilema: a unificação política ou o caos. Daí os seguintes fenômenos: o "coronelismo", no plano municipal; o partido único e as "oligarquias" no plano estadual; a "política dos governadores" ou dos estados, no plano federal.

Com a relação dos municípios que conservaram a dualidade de partidos, assim se exprime o Sr. Vítor Nunes Leal:

> A superposição do regime representativo, em base ampla (produzida pela abolição do regime servil e com a extensão do direito de sufrágio), a essa inadequada estrutura econômica e social, havendo incorporado à cidadania ativa um volumoso contingente de eleitores incapacitados para o consciente desempenho de sua missão política, vinculou os detentores do poder público, em larga medida, aos condutores daquele rebanho eleitoral. [...] O regime federativo também contribuiu, relevantemente, para a produção do fenômeno: ao tornar inteiramente eletivo o governo dos estados, permitiu a montagem, nas antigas províncias, de sólidas máquinas eleitorais; essas máquinas eleitorais estáveis, que determinaram a instituição da "política dos governadores", repousavam justamente no compromisso "coronelista".
>
> Por tudo isto, o fenômeno estudado é característico do regime republicano, embora diversos elementos que ajudam a compor o quadro do "coronelismo" fossem de observação frequente durante o Império.[19]

A política municipal oferecia curioso contraste com a política geral do país e dos estados – havia luta partidária e as eleições eram satisfatórias, conforme atestam todos os testemunhos.

No plano estadual floresciam as "oligarquias", cuja derrubada pelo governo federal, as famosas "salvações", constitui uma das páginas mais tristes de nossa história política. O fenômeno, aliás, foi geral, só que os chamados "grandes estados" gozavam de força suficiente para impedir as intervenções e o seu desenvolvimento permitia um certo rodízio, com o recrutamento dos chefes fora de

um grupo mais fechado, como a família – havia, em Minas, uma certa distribuição da política pelas regiões. Mas, dominava o princípio do partido único, o PRM (Partido Republicano Mineiro), "fora do qual não há salvação". Ninguém tentasse fazer carreira política fora da agremiação oficial: como as eleições eram apuradas pelo próprio Legislativo, só se "elegia" quem o governo queria, a menos que, excepcionalmente, algum cidadão extraordinariamente prestigioso conseguisse uma votação que não permitisse a "degola". Neste caso, a sabedoria, sagacidade e a solércia de nossos velhos "coronéis", tinha o remédio: convidava-se o felizardo a ingressar no partido oficial, o que acontecia sempre. Os casos, convém dizer, em que isto aconteceu, foram raríssimos.

No plano federal dominava a política dos governadores ou "dos estados". A solução foi inteligente: dominando os governadores os votos dos seus estados, os chefes estaduais tornar-se-iam, automaticamente, os "grandes eleitores" dos presidentes. E como os estados variavam de população e, obviamente, de eleitorado, os mais populosos, Minas e São Paulo, garantiriam a situação. Tínhamos, com isto, o seguinte: o presidente da República assegurava a sua política no Congresso pelos votos das grandes bancadas, atendendo, por sua vez, os reclamos dos grupos dirigentes das forças que o apoiavam. E na escolha do seu sucessor, jogava sempre com estas forças, de modo a ter sucessor de sua confiança. Deodoro recusara a sugestão positivista dos presidentes nomeados por seus antecessores, na chamada "hereditariedade sociocrática". Os fatos a estabeleceram.

Assumia, a estrutura política anterior a 1930, aspectos de nítida formação feudal, sendo digno de nota o emprego, por um destacado historiador da vida eleitoral brasileira, o Sr. Vítor Nunes Leal, do termo "compromisso" (e o faz repentinamente) para designar a organização política fundada no chamado "coronelismo". Ora, a noção de compromisso é essencial ao feudalismo. O presidente da República, então, apoiado em seus "grandes vassalos", mais ou menos independentes, os grandes estados, que convinha agradar, e garantida a obediência dos pequenos, incapazes de viver por si, chefiava a política nacional e designava o seu sucessor.

Também como feudalismo o estuda o Sr. Daniel de Carvalho em página magnífica:

O coronelismo não nasceu da vontade dos homens ou de imposição legal. Não tira a sua origem de uma deliberação individual ou coletiva. Não representa uma escolha refletida e consciente, nem é fruto da lógica ou da razão.

Ao contrário, pode ser incluído na lista das instituições nascidas naturalmente no seio do povo, como resultado de múltiplos fatores e circunstâncias históricas, conforme o ensinamento clássico da escola de Savigny.

Havia necessidade de ter a metrópole ou o governo central um líder em cada município e o poder público encontrou esse líder criado pela estrutura econômica do país.

Se inicialmente se encontra filiado ao latifúndio escravocrata, quer dos engenhos, quer das fazendas de criar ou de lavouras de fumo, algodão e cereais, quer ainda das minerações de ouro e diamantes, passa por grandes metamorfoses com as vicissitudes da nossa história.

O advento da Guarda Nacional lhe dá o nome e novas características, algumas das quais subsistem após o desaparecimento da famosa criação do padre Feijó.

Grande alteração se vai operar no sistema com a Abolição da escravatura e a superveniência de novos regimes de trabalho (assalariados, colonos, meeiros, arrendatários, pequenos proprietários).

Nova perturbação ocorreu com a queda da Monarquia e o agitado período da consolidação da República. Maior alteração ainda se verificou com o nomadismo dos operários agrícolas em busca de terras novas e com a industrialização do país e o progresso material incentivado por grandes obras públicas, que aceleraram o êxodo rural e promoveram o desenvolvimento dos centros urbanos em detrimento dos núcleos agrícolas.

As campanhas presidenciais de Rui Barbosa, principalmente a do civilismo, alertaram as populações do interior, agitaram a alma popular, e animaram defecções e rebeldias dos “eleitores de cabresto”. Aumentaram as vitórias dos candidatos independentes ou de oposição, graças a essa pregação cívica e à aplicação do voto cumulativo da Lei Rosa e Silva (1904) e das garantias judiciárias da Lei Bueno de Paiva (1916).

Tornou-se indispensável reforçar as defesas do PRM, manter em dia as cifras do contingente eleitoral de cada coronel, exercer permanente vigilância sobre qualquer mudança política nos municípios. A direção de um pleito era uma tarefa difícil e perigosa, exigindo todo o escrúpulo e rigorosos cálculos para o rodízio a fim de não sacrificar nenhum companheiro. Era então ponto de honra que o maior risco correria o encarregado de dirigir o pleito, o qual ficava geralmente nos últimos lugares da votação.

O sistema estava, porém, tão solidamente fincado em nossa vida social e política e tão enraizado nos costumes tradicionais do povo, que se acomodou às novas circunstâncias e resistiu a todas as inovações. Estas obrigaram, certamente, a mudanças e adaptações, mas o sistema continuou o mesmo em sua substância, em sua dinâmica, em suas características fundamentais.

Novos e recentes assaltos veio ele sofrer com a Revolução de 1930. Os hiatos do regime representativo e consequente hibernação do chefe político municipal, as surpresas do voto secreto, a atuação da justiça eleitoral, ao mesmo tempo que a difusão do rádio e do alto-falante revolucionaram os métodos de propaganda política.

O coronelismo ainda se saiu bem dessas provas. Continuou de pé a instituição sob roupagem nova em que o coronel tanto era o fazendeiro, o estancieiro, o dono de ervais e seringais, como o comerciante, o industrial, o proprietário de minerações ou ainda o médico, o farmacêutico, o advogado, o engenheiro, o dentista, o padre, com autoridade e influência pela grande roda de amigos, de clientes, admiradores e pessoas agradecidas ao seu préstimo ou atentas aos seus conselhos.

Parece, porém, que nas últimas eleições em Minas, com a pulverização dos partidos e entrada em cena do Ministério do Trabalho com os seus "pelegos", seus sindicatos e institutos e sua demagogia propagada graças ao imposto sindical, além do poder econômico com largo derrame de dinheiro, o coronelismo sofreu um golpe que poderá ser mortal. Foi atingido, a nosso ver, no coração, e não sabemos se resistirá a esse embate.

Com efeito, para nós, a base da instituição estava condicionada à lealdade, ao cumprimento da palavra, com os compromissos assumidos.

É mister, pois, verificar bem o que constitui a fonte de vida do coronelismo para avaliar a gravidade da ferida ou a sua letalidade. É preciso cavar o terreno da História e descobrir as raízes que se aprofundam por quatro séculos, atravessam várias camadas de terreno e recebem seiva de várias procedências.

Se, originariamente, ele se baseou na hegemonia de proprietários rurais, já no tempo do Império, com o jogo regular das instituições liberais, ele se reforçou com outros elementos graças ao resultado da sua aplicação inteligente pelos chefes de ambos os partidos monárquicos.

Na República, ultrapassado o período confuso dos governos provisórios e restabelecidas a ordem e a paz com a normalidade constitucional, assistimos em Minas ao apogeu do coronelismo. É a esse período que queremos nos referir especialmente para não incorrer no erro daqueles que generalizam fatos que só aconteceram em certos estados e, nestes, em determinada época.

A cúpula do sistema foi, indubitavelmente, dada pela política dos governadores de Campos Sales. Silviano Brandão pode, então, com guante de ferro revestido de pelica, unificar a política mineira, "reunir a boiada", como se disse na época, e eleger a poderosa bancada no "apoio incondicional".

Francisco Sales, seu sucessor na Presidência de Minas, acolitado pelo seu fiel achates, Cel. Francisco Bressane, secretário da "Tarasca" (Comissão Executiva do PRM), consegue enviar ao Parlamento a mais brilhante representação que Minas teve no cenário federal.

Para prova do asserto aqui vão os nomes dos eleitos em 1903: senador João Pinheiro, deputados Carlos Peixoto, Sabino Barroso, Wenceslau Braz, David Campista, João Luís Alves, Gastão da Cunha, Olegário Maciel, Leonel Filho, Camilo Soares, Pádua Rezende, João Penido, Astolfo Dutra, Antero Botelho, Estevão Lobo, Carlos Otoni, Carvalho Brito, Lamounier Godofredo, Francisco Veiga, Henrique Sales, Bernardo Monteiro, Adalberto Ferraz, Bueno de Paiva, Camilo Prates, José Bento, João Luís Campos, Bernardes

de Faria, Ribeiro Junqueira, Viriato Mascarenhas, Antônio Zacarias, Olinto Ribeiro, Rodolfo Paixão, Lindolfo Caetano, Manuel Fulgêncio, Carneiro de Rezende, José Bonifácio, Pandiá Calógeras e Francisco Bernardino.

Se, como entende Gilberto Amado, o objetivo essencial da democracia consiste em levar aos cargos de governo e representação os mais capazes, não há como condenar o sistema que, ao lado de autênticos coronéis ou influências locais, mantinha nas assembleias homens superiores pela inteligência, pela cultura e pelo caráter.

Mas, para alcançar essa finalidade e conservar o sistema em toda a sua força e segurança, o essencial era a solidariedade entre os membros do mesmo partido, a disciplina do comando inflexível para com os trânsfugas e felões, a fidelidade dos chefes e a lealdade entre os companheiros.

Há uma semelhança evidente entre o coronelismo e o feudalismo. Em ambos, uma hierarquia de vassalagens, uma cadeia de deveres recíprocos, um laço de fidelidade mantido pelas regras indeclináveis de um código de honra político.

O presidente da República recebia homenagem dos governadores, estes dos deputados e senadores, estes dos seus lugares-tenentes e "coronéis" e, finalmente, estes dos cabos eleitorais e dos eleitores. Era uma corrente de elos inquebrantáveis de confiança e lealdade.

Ninguém tocava trombetas ou desfraldava bandeiras nos municípios, sem ordens vindas do Palácio da Liberdade, através da chefia do partido.

O presidente do Estado era a roda mestra do sistema. Durante cada quatriênio, como os antigos chefes de gabinete no tempo da Monarquia, o presidente em exercício passava automaticamente a chefe efetivo do PRM. O presidente do partido ficava com as honras e a aparência de um poder que era mais nominal do que real. A Comissão Executiva, na expressão pitoresca de Bias Fortes (Crispim Jacques), servia apenas de guarda-chuva para o governo. Nunca se "descobria a coroa", para usar o dito do tempo do Império.

Os presidentes procuravam viver em perfeita harmonia com a comissão e prestigiar o seu chefe, cercando-o de deferências e honrarias. Em público sempre se declaravam obedientes às suas determinações como soldados do partido.

> Assim procederam Silviano, Sales, João Pinheiro, Wenceslau, Bueno Brandão e Delfim Moreira.
>
> [...]
>
> Efetivamente, se no feudalismo a base era a fé ou a confiança, também no coronelismo esta era sua principal fonte de vida.
>
> Se no feudalismo se observam aspectos desagradáveis e até horripilantes, para a nossa sensibilidade de povo sentimental, de senhores que praticavam atos de mandonismo e abusavam da sua força e cometiam arbitrariedades e crimes, também no coronelismo há sombras negras ao lado de nobres renúncias, humildes dedicações e rasgos de devotamento heroico que estão a pedir bardos e menestréis que os celebrem em suas canções.[20]
>
> A quebra da palavra ou do compromisso, a falta de lealdade, ou seja, a traição em suas variadas formas, era o mais nefando dos atentados ao código de honra que, embora não escrito, estava vivo nos costumes e nas almas.
>
> A felonia era punida com a expulsão do município, da zona ou do estado e, quando ocorriam circunstâncias agravantes, notadamente a infâmia do suborno, o réprobo estava sujeito até a pena de morte por capangas ou escoltas policiais.
>
> Digamos que isso era uma sobrevivência selvagem de épocas bárbaras, mas convenhamos que havia na violência dessas almas primitivas e toscas muita grandeza e ressaibos de nobre dignidade.
>
> A lealdade era sem dúvida a característica essencial desse período áureo da política dos coronéis em Minas.

Nos estados, cada governador, senhor de baraço e cutelo, dirigia toda a política e reconhecia, magnanimamente, o poder dos chefes locais que demonstrassem força eleitora. Quem ganhasse a eleição municipal teria o apoio do governo estadual. Um dos aspectos mais singulares da situação é que os dois partidos municipais – em quase todos os municípios existiam dois partidos, geralmente com nomes pitorescos, de animais, de plantas, ou apelidos mais ou menos depreciativos – muito embora ferrenhos e inconciliáveis adversários, apoiavam, ambos, o governo do Estado. Ocorria, por vezes, uma quebra do sistema, quando o poder esta-

dual deliberadamente procurava prestigiar determinados chefes, em lugar de outros.

O sistema era feudal, mas dadas as condições reais de um país despovoado, de economia pré-capitalista, com o poder público rarefeito e fraco, adotando sistema de organização amplamente liberal, dificilmente poderia acontecer coisa diferente.

Assim explica o Sr. Afonso Arinos a "política dos governadores" ou "dos estados", como prefere, e com razão:

> Na primeira República, a política dos estados foi, no fundo, como não podia deixar de ser, a política dos grandes estados. Ela representou, se bem analisada, um novo processo de centralização. Debaixo da capa federal havia o corpo nacional, cuja unidade precisava de apoiar em alguma coisa, na falta de partido nacional.
>
> E esta coisa foi o rotativismo mineiro-paulista no poder.
>
> Havia razões históricas para isto.
>
> Em primeiro lugar, desprovido de uma força ponderável de coesão, o governo da União se tornaria inviável e a própria unidade nacional correria risco. Ademais, a produção agrícola, ou antes, cafeeira, que dominava sem concorrência a política brasileira de então, se concentrava predominantemente nos dois estados e exigia uma correspondente unificação do aparelho político, unificação expressa precisamente no rodízio governativo dos dois grandes estados.
>
> *
>
> A autonomia estadual, garantida pela Constituição de 1891, foi um ideal republicano que permitiu a expansão de forças sociais e econômicas das regiões. A simples comparação do São Paulo republicano com o imperial dispensa demonstrações. Mas, por outro lado, como processo político, tinha inconvenientes graves, dos quais o maior era a formação, em certos estados, inclusive importantes, como o Rio Grande do Sul, de oligarquias políticas que se aboletavam no poder por meios ilegais, muitas vezes sangrentos.[21]

Convém, aliás, assinalar de passagem duas observações à margem da explanação do Sr. Afonso Arinos: estas oligarquias eram comuns a todos os estados, inclusive ao de Minas, com a famosa "Tarasca" que controlava o PRM e por meio dele o resto e, no Rio

Grande, apesar da Constituição positivista de Júlio de Castilhos, havia um sistema de representação proporcional, que obrigava uma oposição independente.

Prosseguindo, diz o Sr. Afonso Arinos:

> Só restavam ao governo federal, em face de tal situação, dois instrumentos de ação: o artigo 6º (que trata da intervenção) da Constituição e a disciplina do Exército.
>
> *
>
> Movendo o Exército dentro do território nacional (prerrogativa que se pensou retirar das suas mãos), o presidente da República podia completar a ameaça de sua autoridade sobre os mandões provinciais. E o seu poder era habitualmente garantido no Congresso, pela reunião das duas maiores bancadas estaduais, a paulista e a mineira, representantes dos dois partidos. Por isto mesmo dizemos que estes dois partidos estaduais tiveram, de fato, na primeira República, uma função nacional.
>
> Pretende-se, às vezes, que eles dominavam o país. É possível. Mas, o faziam com o fim de garantir a autoridade do Chefe do Estado, sem o que a desordem política republicana teria sido muito maior do que foi.[22]

Quer dizer: o presidente, ou saído de um dos dois grandes estados, ou apoiado neles, mantinha-se graças à base parlamentar que as suas bancadas lhe ofereciam. Os presidentes de Minas e de São Paulo eram os "delfins" do regime. Dentro dos estados, chefiavam as suas respectivas organizações, cuja base eram os "coronéis". As alternativas na política municipal não importavam: os presidentes reconheciam, sempre, os vencedores. Eram sempre governistas, como vimos, os dois partidos municipais.

A consequência desta estrutura rígida, desta centralização e desta unificação *sui generis* – havia a rotatividade dos homens, mas a permanência do partido e os cargos se preenchiam por meio de um processo de cooptação, conduziu o Brasil a ter dois regimes: o da Constituição e o da realidade. Ora, como bem acentuou o Sr. Afonso Arinos, o sistema era necessário para que se mantivesse a unidade nacional. E daí o grande paradoxo da velha República: para que se salvasse a integridade da pátria, os nossos sagazes políticos de São Paulo e de Minas, viram-se na triste contingência de

abolir o regime democrático. Não se permitia ao povo escolher os seus governantes e os seus representantes no poder Legislativo; limitava-se o eleitorado a comparecer aos comícios para dar a sua chancela aos homens, muitas vezes desconhecidos, que os seus chefes designavam. O normal era, como se sabe, o candidato único. Uma vez, porém, houve uma forte discrepância – a campanha civilista. Segundo o Sr. Afonso Arinos, Rui teria vencido. Diz ele:

> Rui Barbosa foi eleito em 1910, presidente da República. O governo, o Exército e o Congresso é que empossaram o candidato derrotado.[23]

Isto foi dito por historiador competente e em livro que é a biografia de um dos membros deste Congresso que fez da vitória em derrota, e no qual era *magna pars*.

Essa primeira tentativa de quebra da maciça homogeneidade republicana não seria em vão: nos diferentes estados surgiram grupos de oposicionistas e de rebelados. O verbo inflamado de Rui criara um sentimento de desconforto que iria influir, embora de maneira vaga e confusa, a partir de então. O governo Hermes, que marcaria o fim da "República dos conselheiros", abriu de maneira mais acentuada o ciclo revolucionário.

Por certo que a República jamais conheceria a paz. Mas, a partir das lutas pela sucessão de Afonso Pena as revoluções tomariam caráter mais consciente e continuado. Outrora, eram focos isolados, tragédias sociais como Canudos – a revolução do campo oprimido contra a cidade gozadora – ou crise da implantação do regime, como a revolta dos almirantes, ou com a terrível guerra "federalista".

Do governo Hermes até o dia de hoje, a luta é constante e o *leitmotiv* o mesmo – o regime não funciona. No princípio esta luta se travou em torno das "salvações", as quais procuravam destruir as oligarquias estaduais. Era um pouco a situação descrita no Evangelho – não se via a trave no próprio olho, mas o argueiro no do vizinho. A oligarquia era geral – alguns estados pagariam pelos outros...

Assim se expressa o Sr. Afonso Arinos acerca da política nacional na época do governo Hermes:

> Pois bem, a partir de 1911 essas oposições (estaduais) começaram a se servir da força federal para destruir violentamente as situações de seus estados – as oligarquias, como

as chamavam – para destruí-las, não em benefício de um sistema democrático mais evoluído, porém, para a implantação de novos bandos, de novas oligarquias. E o pior é que tais expedições políticas predatórias se fizeram sempre com o apoio ostensivo da tropa federal, e para benefício, principal ou acessório, de oficiais mordidos pela cobiça política. Foi o tempo das chamadas "salvações".

O observador isento não pode negar a existência das oligarquias, principalmente sensíveis nos estados mais distantes e pobres, que eram os do Norte e Nordeste. Os Mata, em Alagoas, os Rosa e Silva em Pernambuco, os Accioli no Ceará, os Pires Ferreira, no Piauí, os Chermonte no Pará, os Nery no Amazonas, eram exemplos de grupos familiares dominantes, política e economicamente.

Por isso mesmo não se pode, também negar que os processos de conquista militar dos poderes estaduais, no governo Hermes, tiveram até certo ponto o resultado (não diremos o objetivo sincero) de destruir as oligarquias republicanas dominantes em alguns estados. Mas esse resultado era atingido à custa do sacrifício da ordem constitucional, com a implantação franca da anarquia político-militar, e através dos processos mais brutais, para a satisfação de ambições desencadeadas dentro do novo partido político dominante, que era o Exército.

Era, no fundo, uma luta cerrada contra a República constitucional e o seu sistema social e econômico fundado no predomínio de certas famílias, instaladas no poder depois de 15 de novembro.[24]

É uma página dura, sobre uma fase difícil; mas, se considerarmos que foi retirada da biografia de um dos esteios da situação dominante, o então deputado Afrânio de Melo Franco, não se dirá que tenha havido muito exagero.

Convém assinalar que nos grandes estados não haveria "salvações".

Em Minas o PRM dominou sem contraste, em São Paulo, o PRP nunca sofreu aborrecimentos e no Rio Grande do Sul, o Sr. Borges de Medeiros se reelegia incessantemente, não obstante a forte oposição liberal. E na Bahia houve o escândalo do bombardeio da velha cidade de Tomé de Sousa, que levaria Rio Branco ao túmulo, de horror e vergonha.

O problema, bem mais complexo, mais sério do que deixa transparecer a página do Sr. Afonso Arinos – era a singularidade de um regime de partido único, uma democracia de candidatos únicos e eleições fictícias. Sobre eleições citaríamos uma frase do Sr. Afonso Arinos, ainda:

> A liberdade eleitoral era ilusória, a apuração entregue a manejos políticos, a indicação dos candidatos privativa das comissões partidárias, elas próprias submissas aos inquilinos dos palácios de governo.

E acrescenta logo:

> A única válvula contra a ditadura franca era a impossibilidade de reeleição.[25]

Em 1930, o sistema já não era recebido com a tranquilidade de outrora: as novas gerações começavam a divergir, a desculpa de que o regime era bom e os homens incapazes começava a perder o valor... Igualmente se principiava a por dúvida a outra desculpa: estava a República em fase de adaptação. No Império tal fase durara 20 anos, com dez de minoridade. E a República estava a fazer quarenta... Nisto, o presidente Washington Luís recusa-se a indicar como candidato o presidente de Minas, quebrando o eixo Minas-São Paulo... Era o começo do fim.

Os partidos

Um dos aspectos mais flagrantes do regime instituído em 1891 era a hostilidade aos partidos políticos, considerados recordações funestas do malsão parlamentarismo do Império. As opiniões de homens dos mais ilustres, dos mais inteligentes, de vocação política mais acentuada, dos estadistas mais autênticos da Primeira República causariam, hoje, pasmo e horror. Citaremos unicamente dois grandes nomes, do que o Brasil possuía de melhor na época, João Pinheiro e Carlos Peixoto Filho.

João Pinheiro dirá simplesmente isto:

> Semelhante partidarismo, que fez a Monarquia tombar ante a indiferença nacional, deve ser banido da República, que precisa sanar o grande mal que nos aflige.

Comentando isto, dirá o Sr. Afonso Arinos de Melo Franco, que João Pinheiro "atribui aos partidos a ruína do trono e insiste em evitar à República a peste partidária".[26]

De Carlos Peixoto vai à Bíblia buscar comparações e lembra os ídolos de Raquel, concluindo:

> Aqui, do que precisamos é de nos resolvermos a abandonar esse último fetiche parlamentarista dos partidos rotativos; o que é preciso é que nos façamos sinceramente presidencialistas.

Um comentarista abalizado acentuará:

> Carlos Peixoto desamava esse regime de predomínios colegiais, porque lhe parecia, como a Taine, que um homem deseja o governo para executar as ideias que tem e não as dos outros e para ser o autor de uma obra e não instrumento de interesses que se entrechocam nas agremiações partidárias.[27]

Capital e interior

O grande orgulho da República de 1891 foi a transformação do Rio de Janeiro, de velha e enfezada aldeia colonial, numa das mais belas cidades do mundo. No princípio e até muito tempo, era sem jaça a alegria que nos causava a beleza do Rio. Depois descobriu-se que, na realidade, era um brilho funesto, pois, não ofuscava a miséria do resto do país. Foco de luz em meio de trevas espessas da noite tropical, a beleza do Rio não servia senão para atrair os habitantes da floresta, que, depois, ofuscados, perdiam a vida. A esplêndida beleza da "Cidade Maravilhosa", rodeada de favelas, em geral habitadas por filhos do Estado do Rio, de Minas e do Nordeste, lembra-nos o triste espetáculo dos focos de luz em varandas de fazenda em noites de verão – a iluminação radiosa e, em torno, os insetos mortos.

Algumas pessoas, porém, viram isto desde o começo. Citemos um destes lúcidos observadores, o príncipe D. Luís de Orleans e Bragança, que o sentiu desde logo e, num de seus manifestos políticos, depois de elogiar a obra dos prefeitos renovadores, comenta:

> O estrangeiro que passa poderá deixar-se iludir. O brasileiro, através do aparato arquitetônico do Rio, vê a miséria do Vale

> do Paraíba – outrora tão opulento – o descalabro do interior, era contraposição com o luxo das grandes cidades, a agonia do Norte, sob o jugo férreo dos régulos que o dominam.

E qual a razão disto? Por que se explica o fato de terem os governos republicanos, mais do que os outros, cuidado quase que cinicamente do embelezamento da capital federal? O fenômeno, em parte, é universal: os governos tratam, antes, de arrumar a sua própria casa. Mas, quem observar a situação do Brasil verificará que, na realidade, houve uma verdadeira especialização neste gênero.

Este fato, aliás, acentuar-se-ia sempre. Mas, se lermos um compêndio oficial de história do Brasil, encontraremos, sempre, como glórias máximas da República os nomes daqueles que sanearam e embelezaram o Rio. Nada há de criticável no trabalho de Osvaldo Cruz, Pereira Passos Frontin e todos os demais renovadores da Metrópole. O importante, porém, é que isto se fez em detrimento do resto do país. A única exceção estaria no prosseguimento da política ferroviária do Império, que viria em crescendo até certa época, caindo depois.

Ora, se considerarmos os estilos do "federalismo" de 1891, verificaremos que, na realidade, a ação do governo brasileiro ficara reduzida à administração direta do Distrito Federal, à construção de ferrovias e à política financeira, às voltas com crises terríveis provenientes de causas cujo estudo não vem ao nosso objetivo.

O presidente era, afinal, como os vice-reis de outrora, o governador do Rio de Janeiro, e exercia sobre o resto do país uma autoridade quase tão simbólica como a que sobre os capitães-generais possuíam os fidalgos ilustres que, no Brasil, representavam a figura distante del-rei.

Quando os presidentes, paulistas ou mineiros, chefiavam o bloco político popularmente denominado "café com leite" e, com isto, dominavam a situação no centro do país, restauravam-se as condições do tempo do conde da Bobadela, quando o ilustre Gomes Freyre de Andrade governava o Rio, São Paulo e Minas em conjunto.

De qualquer modo, porém, governava-se o Rio e adjacências. A respeito do assunto assim se expressa o Cel. A. de Lira Tavares:

> Proclamada a República, começou a vida rural um período novo, caracterizado pela sua desorganização progressiva. A atuação dos governos passou a fixar-se nos centros urbanos,

> para onde se viam atraídos os senhores das fazendas. Minava-se, assim, o organismo econômico primitivo em suas células vitais. [...] O grande surto que, a partir de então, começou a ter a nova civilização urbano-industrial acarretou a concentração dos recursos da vida em torno das cidades, onde a população passou a comprimir-se em casas de quintais cada vez menores que não tardaram em crescer verticalmente, com advento dos prédios de apartamentos, como se o território nacional tivesse ficado, em meio século, muito pequeno para conter a população do Brasil.[28]

"Intervenções" e "salvações"

Todo poder unifica e emprega a centralização como processo para consegui-lo. A simples presença de uma autoridade comum sobre determinada área conduz, quase necessariamente, à formação de estruturas legais e reais de governo, de modo a impor, sem contraste e sem limitações, o exercício da autoridade soberana. A permanência de um governo brasileiro, instalado no Rio de Janeiro, cidade já tradicionalmente dissociada de interesses localistas, a sobrevivência, pois, de uma vontade política nacional distinta de objetivos regionalistas, assim procurando uma linha de conduta estritamente nacional, a existência de um governo "do" Brasil, distinto do governo "dos estados", eis a situação que equacionaria de novo o problema da luta entre o centro e as províncias. Surgisse a federação dentro de quadros etimológica e historicamente justos, da associação de províncias autônomas, a existência de um governo comum provocaria a marcha para a unidade, que tem assinalado não poucos exemplos históricos, mais visíveis nos Estados Unidos, na Alemanha e na Itália. Quem se recorda, hoje, para citar este último país, dos dias em que vários reinos coloriam o mapa da península itálica? E isto foi há muito pouco tempo. Quem vê, hoje, os Estados Unidos como uma associação de estados, em lugar de um povo único?

Ora, nós já possuíamos uma tradição de unidade, que não se perderia, adotando, como vimos, a linha da "política dos governadores". Os presidentes, eleitos pelos estados mais densamente povoados, representariam a sua política e os seus interesses e impunham a sua vontade sobre o resto, procurando, sempre, a construção de sua política nacional. A presença da consciência de uma

vontade política nacional nos homens de governo é patente em Rui Barbosa que, no Império, ao fazer propaganda da federação, não se importava com os possíveis excessos de linguagem e toda a autonomia lhe parecia pouca. Agora, na Constituinte, era o defensor da União. Forma de contraste de cores violentas a mudança de linguagem, dos editoriais do *Diário de Notícias* ao discurso da Constituinte em defesa dos direitos da União.

Que instrumentos práticos adotariam os governos republicanos para fazer a sua vontade em todo o país? O instrumento foi um pequeno artigo da Constituição, aprovado na Constituinte sem maiores debates – e que permitiria à União intervir nos estados.

O artigo 6º, dividido em quatro parágrafos, previa as circunstâncias e os modos da intervenção. É simples a doutrina, clara a exposição e o assunto sem margem para a controvérsia. Diz a lei:

> O governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos estados, salvo:
>
> 1º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
>
> 2º) para manter a forma republicana federativa;
>
> 3º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos estados, à requisição dos respectivos governos;
>
> 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

Parece simples e claro. O legislador constituinte, porém, não cuidara de outra hipótese: oposição do governo estadual ao governo federal. Ora, como recorda o principal constitucionalista inglês de nossos dias, *Sir* Ivor Jennings, "It is not easy distinguish between the State and the government. So great is the *difficulty* that in some countries it is treason to oppose the government". E mostra, afinal, que é fácil ao inglês distinguir entre o patriotismo e a lealdade partidária. Ao inglês é possível "servir à rainha e amaldiçoar o governo".[29]

Desconhecidos os partidos e, mesmo, condenados, o centro de gravidade política era constituído pelos governadores. Nestas condições, a política orientara-se para uma luta entre estados e a União, entre os interesses divergentes no plano regional. Ora, como pela própria estrutura constitucional, o governo do Rio de Janeiro era o governo federal, o governo da União, a autoridade

soberana do todo sobre as partes, nada mais natural, nada mais psicologicamente exato e inevitável que o homem que encarnasse por um momento a força e a autoridade do governo da União, sentisse em si a convicção de que a sua política era a expressão e a manifestação da soberania nacional e que, portanto, os adversários cometiam aquele crime de traição assinalado pelo douto Mestre Jennings. Como resultado, as "intervenções" superabundaram no regime anterior a 1930, registrando-se, por vezes, cenas de selvageria e gritante crueldade. Os debates enchem páginas de nossos anais parlamentares e volumes de publicações especializadas. Não nos deteremos a respeito, nem na discussão do problema jurídico envolvido, nem na história minuciosa de todas estas intervenções. No primeiro caso fugiríamos ao assunto do presente ensaio e no segundo seria toda a história da República que nos caberia fazer, o que não é, também, nosso escopo. Cuidaremos de estudar, por assim dizer, um "momento" no debate político da intervenção. Isto é, o caso do Estado do Rio de Janeiro, durante o interregno de Nilo Peçanha. Daremos a palavra a um especialista em tão intrincado período de nossa história, que nos descreverá esta página da vida nacional, com a sua autoridade de historiador e jurista, e com a isenção de quem se acha ligado diretamente pelos laços do sangue a protagonistas do drama. Assim o professor Afonso Arinos de Melo Franco descreve a situação:

> Com a morte de Afonso Pena e a entrada de Nilo no Catete, tudo se modificou.
>
> Seu mandato era curto, 18 meses apenas, mas, aliando-se a Pinheiro Machado e seu grupo em tudo que dizia respeito à eleição de Hermes no cenário federal, Nilo exigia, em contrapartida, o apoio de todos os componentes do oficialismo hermista à sua ocupação da província fluminense.
>
> Para não perder o pé nas águas revoltas do quatriênio militar, o esperto republicano exigia, na partilha dos despojos, a tábua de salvação do seu Estado. Claro estava que, nessa troca de apoios, não lhe podia faltar o da maioria em favor das suas ambições fluminenses. Assim era a política daquele tempo.
>
> Os grandes estados, presos sem remissão ao sistema organizado, venceram com esforço a natural repugnância pelas intervenções federais – repugnância baseada na consideração

> de um futuro que pudesse invocar o precedente contra eles mesmos – e cederam ao desejo pessoal do Chefe do Executivo.
>
> Minas, como em todo aquele período escuso e melancólico para ela, deu à transação um apoio morno, cauteloso, visivelmente forçado.
>
> Ligada, pela candidatura de Venceslau Braz a vice-presidente, àquela tremenda cadeia de erros e dislates, a política mineira sofria em silêncio, amargando provavelmente a lembrança de sua divisão criminosa ao tempo da candidatura Campista.
>
> [...]
>
> No último semestre de 1909, com poucos meses de governo para ele próprio e para Backer (governador fluminense adversário do presidente da República), todo o interesse de Nilo Peçanha e do seu antagonista se concentrava na feitura da Assembleia Legislativa estadual, porque à maioria desta competia reconhecer um dos candidatos à presidência do Estado: Oliveira Botelho, candidato de Nilo, e Edwiges de Queirós, candidato de Backer. A sobrevivência de Nilo na política do Estado dependia desta eleição.
>
> Não trepidou o presidente da República em ocupar militarmente o Estado, com tropa federal, sob pretexto de proteção às coletorias federais, e isso quando se processavam as eleições para o Legislativo local. Pode-se ter ideia do ambiente de coação em que tais eleições se verificaram.[30]

O resultado de tudo isto foi o esperado: como a apuração das eleições competia ao próprio Poder Legislativo, surgiram duas assembleias legislativas no Estado do Rio. O presidente da República propôs a intervenção federal para dirimir tão cruciante dúvida. Depois de grandes batalhas parlamentares, o Congresso concedeu a intervenção e "a 31 de dezembro a Assembleia nilista empossou no governo a Oliveira Botelho e o presidente da República, obedecendo à política do Bloco, expediu o Decreto nº 8.499, de 3 de janeiro de 1911, no qual era declarada legítima a autoridade fluminense, com quem deveria o governo federal entrar em relações oficiais. Estava, pois, liquidado politicamente o assunto".

O critério que se adotou, vigoraria sempre: criava-se uma situação absurda qualquer, como, por exemplo, dualidade de legislativos e o resto se faria naturalmente.

A respeito deste caso do Rio de Janeiro, Afonso Arinos nos chama a atenção para o voto de Irineu Machado a respeito; muitos eram os estados que se achavam mais ou menos fora dos eixos, dominados por oligarquias, ou com dualidade de assembleias, ou desrespeitando flagrantemente em suas constituições os princípios constitucionais da União. E propõe o célebre tribuno carioca a intervenção em vários outros estados, mais ou menos em situação idêntica à do Rio: Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Sergipe, Espírito Santo e Rio Grande do Sul.

> A proposta, evidentemente inviável, feria em cheio o alvo político, desmascarava o facciosismo e a hipocrisia do governo e a submissão da maioria aos seus caprichos.[31]

Coube fazer a doutrina do ato de Nilo Peçanha ao futuro chanceler Afrânio de Melo Franco, cujo discurso, então proferido, faz, por assim dizer, a teoria do direito de intervenção, segundo o espírito e a letra da Carta de 1891. Criada a situação de fato pelo governo, o Congresso, pela voz autorizada do mineiro ilustre, fez a doutrina... Em outras ocasiões não era a forma da intervenção pelo artigo 6º que se procurava; adotavam-se processos mais expeditos, como os de Pernambuco ou Bahia. Poucos foram os estados que a interferência do governo federal respeitou. Poucos, e muito significativos. Quando um destes nunca tocados se achou sob as miras do Catete, o esquema republicano federal veio abaixo. A intervenção velada, ou assim descrita, do presidente Washington Luís em Minas Gerais criou a situação decisiva que destruiria tudo. Esquecera-se o velho republicano de que o equilíbrio do sistema repousava no apoio disciplinado e coerente das grandes bancadas, notadamente da de Minas, que dava ao Catete os meios para implantar a sua autoridade sobre todo o país. Naturalmente, muitas oligarquias conservaram-se tranquilas e jamais sofreram aborrecimentos maiores. O preço, porém, desta segurança era o apoio ao governo. E o da segurança do governo o respeito aos grandes estados.

O esquema da política dos governadores firmava-se, afinal de contas, em três pilares – a força eleitoral, a força militar e a distribuição dos cargos.

Como os governadores dos grandes estados, isto é, dos mais populosos possuíam maior força eleitoral uma vez que dispunham livremente dos votos de seus coestaduanos, certamente o seu apoio

era essencial e o presidente resolvia em comum com eles as decisões de importância. Era uma comunhão de esforços, uma fusão de vontades, uma conjunção de forças. Tanto que a presidência caberia a São Paulo ou a Minas e a vice-presidência a um destes estados, ou algum dos outros: vez por outra saía um vice baiano, pernambucano, fluminense... A situação excêntrica do Rio Grande, com seu presidente perpétuo, a sua Constituição extravagante, e as suas revoluções crônicas, impedia que o grande Estado do sul participasse do esquema. E a entrada dos gaúchos na política coincidiu com a queda do sistema. A história costuma apresentar paralelos curiosos, que poderiam impressionar pessoas supersticiosas – o convite a um gaúcho, Gaspar Silveira Martins, para chefiar o governo imperial, provocou a decisão final de Deodoro; uma candidatura gaúcha à presidência seria o fim do sistema então nascido. Uma revolução, em 1889, para impedir o primeiro presidente de Conselho gaúcho; uma outra, em 1930, para fazer o primeiro presidente da República saído da política sul-rio-grandense. O segundo elemento era a força policial – os estados grandes possuíam forças policiais fortes e em caso de revolução podiam ajudar ao governo federal ou resistir-lhe.

Ora, os grandes estados podiam ter polícias fortes por duas razões. Uma óbvia, a população. Naqueles tempos anteriores às guerras totais, uma batalha era questão de número de soldados: era a luta da infantaria dentro de técnicas ainda napoleônicas. Quem conseguisse maior massa de combatentes de infantaria teria melhores resultados, sendo de somenos importância o armamento e o preparo técnico, que, convém dizer, andavam escassos no Exército Nacional, como demonstrariam os acontecimentos de Canudos. Ora, Minas e São Paulo possuíam material humano disponível. A segunda razão, igualmente de toda evidência, era o dinheiro. E os grandes estados podiam armar bem as suas polícias. A situação chegaria a aspectos singulares, como, por exemplo, missões militares e estrangeiras para as polícias estaduais. Dada a importância do assunto, estudaremos as polícias em tópico especial.

Por último, temos a troca de vantagens, que já vimos no concernente aos cargos supremos da nação. Evidentemente, outras funções eram aproveitadas igualmente para tais fins. Os ministérios, por exemplo, distribuídos geralmente segundo as qualidades intelectuais de seus ocupantes, valiam como "prêmios de consolação"

para políticos de talento de estados fracos, eleitoral ou militarmente. Daí o paradoxo da República de 1891 – presidentes nem sempre de grande expressão intelectual servidos geralmente por um secretariado de primeira ordem. O nível dos ministros de Estado na República era, geralmente, superior ao dos respectivos chefes de governo... Era muito bom, aliás.

As forças policiais

Já no Império o visconde de Uruguai estranhava a organização que certas províncias davam às suas polícias. Eram verdadeiros exércitos. E para quê?

> Posto que o Ato Adicional não se referisse a um tipo determinado, nem declarasse o que se devia entender por força policial, contudo pela significação da palavra e ideia do tempo parece que seus autores tinham em mente uma força mais cidadã e paisana do que militar propriamente e por isso mais própria para a polícia, como é a força policial inglesa e francesa que não é militar, e formada e estabelecida em cada município, para auxiliar suas autoridades policiais.
>
> Em lugar dessa força civil, quase paisana, têm muitas assembleias provinciais criado exercitozinhos e corpos policiais nas capitais das províncias, aparatosos, com estados-maiores, músicas, reformas, e muito dispendiosos apesar de serem os soldados mesquinhamente pagos.
>
> Grande parte da raça desses corpos é conservada nas capitais, às vezes para aparato e falta em muitos municípios a indispensável para guarda das cadeias, prisão de criminosos, serviço que vem recair sobre a Guarda Nacional.[32]

Na República a coisa iria mais longe, como se pode ver de dispositivo da Constituição Júlio de Castilhos citado anteriormente, pelo qual se conclui que havia no Rio Grande serviço militar obrigatório de âmbito estadual. Aliás, o desenvolvimento da força policial no Rio Grande daria margem a polêmicas desde os primeiros dias, como se pode verificar do atrito entre o comandante da guarnição federal nas fronteiras do Sul e as autoridades locais, e a que Rui Barbosa daria grande destaque em seus artigos na *Imprensa*.

Comentando o protesto do General Carlos Maria da Silva Teles contra a ampliação desmesurada da polícia do Rio Grande do

Sul, escreveu Rui Barbosa, a respeito do que denomina "deturpação do federalismo no Brasil", o seguinte artigo na *Imprensa*, dia 24 de outubro de 1898, data que se celebrizaria 32 anos mais tarde pela confirmação da sua tese:

> No Rio Grande, em São Paulo, no Rio de Janeiro, na Bahia, em Pernambuco, no Pará os governos estaduais têm formado a sua polícia nos moldes da tropa de linha, das forças da União, como se contra estas se aparelhassem, para contra elas defender o território dos estados, como se defende o da nação contra o inimigo. Dividindo a polícia estadual nas mesmas armas, dotando-a com o mesmo armamento, instruindo-a pelos mesmos métodos, sob as mesmas regras, com os mesmos compêndios, nas mesmas aptidões ofensivas, apenas conservando a denominação de *polícia*, por lhes ser tão impossível quão inútil romper abertamente com a letra da Constituição republicana que atribuiu ao Congresso a função privativa de legislar sobre o exército e ao presidente da República a de administrá-lo, como a de comandá-lo. Isso enquanto da linhagem de nosso constitucionalismo, já famoso por tamanhas proezas de hermenêutica, não surgir o Messias da última palavra dos direitos dos estados, o predestinado sofista que, escudado com a expressão *exército federal*, da Constituição, art. 87, reivindique, por um argumento a *contrario sensu*, a legitimidade dos exércitos estaduais.
>
> Essa autonomia armada coloca os estados numa situação militar evidentemente superior à da União. Seria preciso, de fato, que esta ampliasse em vastas proporções as suas forças permanentes, para que se pudessem avantajar em quantidade e eficácia ao total desses exércitos locais, empenhados em rivalizar com elas nos caracteres essenciais, que distinguem e constituem a tropa de linha.
>
> Não pode haver perigo maior, maior abuso contra autoridade de um governo regular e a existência de uma nação. Retalhado em 20 soberanias de arma de ombro, esse país, deste modo, não existirá senão pela tolerância de seus membros componentes, em vez de ser essa União orgânica, indissolúvel, que se deve impor a todo transe, à custa de todo o nosso sangue, aos díscolos rebeldes, como o Norte, dos Estados Unidos, a impôs, à custa de um milhão de vidas e tesouros inumeráveis, ao Sul transviado.

> Peçamos a Deus que afaste de nós esse cálice. Mas, se, contra todos os nossos votos e todas as nossas esperanças, nos estiver reservado para prová-lo, nada terá concorrido tão seriamente para tão medonha calamidade, como essa excrescência arruinadora e dissolvente, sentida há muito pelos ânimos preocupados com o bem do país e denunciado agora pela energia de uma voz, cuja advertência obriga o governo e a nação a pensarem.
>
> Se o não fizerem, se deixarem continuar à toa os mais altos interesses da República, as suas questões mais urgentes, ninguém pode calcular os embaraços intestinos, por que está sujeita a passar a União, nem os resultados desse conflito entre um governo quase desarmado pela sua constituição e pelo abastardamento dela, sua soberania arruinada, quase inerme, *potestas sine coercione*, e as políticas estaduais apoiadas em ricos orçamentos e poderosos exércitos. Um brado ao Sul, outro ao Norte, e sabe Deus se este colosso não se fará pedaços, se o centro bastará para dominar as forças centrífugas, e restabelecer a nossa integridade abalada ou rota.

Ainda na mesma folha periódica, volve Rui ao tema, quando criticava certas inovações legislativas no Ceará.

Logo no princípio do artigo lamenta-se:

> Nunca as instituições políticas, asseguradas nas constituições e nas leis, estiveram, neste país, mais longe da verdade. Nunca as expressões oficiais, com que se designam as coisas, andaram em contradição tão odiosa com os fatos, a que se aplicam. Nunca se explorou tão desabusadamente a arte de cobrir com os restos de um vocabulário sedutor as ruínas do direito, da moralidade do governo do povo pelo povo.

Depois de analisar a reforma legislativa que é objeto de comentário, a qual, além de emendar a Constituição estadual por lei ordinária, representava uma situação de poderio absoluto para o presidente e abolia a autonomia municipal, pergunta:

> Que recurso nos oferece contra essa tirania aniquiladora o regime atual?
>
> Nenhum, nem na Constituição do Estado, nem na do país.

> Eis o que vem a ser a federação no Brasil. Eis no que dá, por fim, a autonomia dos estados, esse o princípio retumbante, mentiroso, vazio de vida, como um sepulcro, a cuja superstição se está sacrificando a existência do país, o princípio de nossa nacionalidade, oferecida em pasto às cobiças intestinais, até que outras a venham devorar (artigo publicado em 25 de novembro de 1898, sob o título "Estados autônomos").

Esta a linguagem um decênio após os seus artigos em defesa da federação contra os gabinetes do Império. E quando ainda o seu ressentimento para com as políticas republicanas ainda não atingira o auge, já que não experimentara diretamente a derrota eleitoral.

Não diferia a sua linguagem da dos velhos conservadores que defendiam a nomeação dos presidentes de províncias pelo governo imperial, para garantir, por estes "procônsules", a unidade nacional.

De fato, este período que vai da proclamação da República à Revolução de 1930 deu ao Brasil um caráter singular – o pacifismo e a preocupação antimilitarista e o desarmamento dominando nas esferas federais e o espírito guerreiro, de rearmamento no campo estadual. Convém dizer que a situação tomou rumos novos depois de 1930, mas de caráter perigoso. É que a revolução despertaria pendores guerreiros e criaria discórdias e inimizades, e como a nova organização política do país era fundada mais em governos de fato do que em processos regulares de política eleitoral, viria aumentar a importância das polícias estaduais. Governos que não se apoiavam em partidos, parlamentares e eleições, em que se apoiariam senão na força? Concomitantemente, o novo regime punha em prática uma política consciente e definida de restauração militar. O interregno constitucional de 1934-37 foi de apreensões, das quais sairíamos, rudemente, pela ditadura. Sobre esta fase final do militarismo estadual, assim se expressa o Sr. Gilberto Freyre:

> "Os direitos do Estado" foram uma das teorias políticas anglo-americanas importadas pelos republicanos brasileiros sem um prévio e cuidadoso estudo das condições históricas e geográficas do Brasil. O resultado foi que os partidos nacionais quase deixaram de existir no Brasil republicano: estados rivais e poderosos como São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul desenvolveram-se em alguma

> coisa semelhante a partidos políticos com prejuízo para a unidade e para o desenvolvimento harmônico do Brasil.
>
> Cada um desses estados tinha como seu mais legítimo programa político não tanto a solução dos problemas nacionais, ou brasileiros, de interesse social e humano, como o desenvolvimento de interesses industriais, comerciais, agrícolas, estritamente estaduais ou seccionais. Construiu-se uma estrada de ferro em um desses estados poderosos com dinheiro nacional, que foi uma empresa quase de luxo – a maior parte dela com linha dupla – enquanto existiam outras regiões em que as necessidades de transportes eram inteiramente esquecidas.[33]

A estes "direitos dos estados" Gilberto Freyre associa o militarismo, que fazia de certos estados "verdadeiras prússias".

Diz ele:

> Houve tempo em que a força da polícia de São Paulo era quase tão poderosa quanto o Exército Nacional. Tinha os seus próprios instrutores militares franceses e outras modalidades características de um verdadeiro Exército nacional. A mesma, ou quase a mesma coisa aconteceu no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais. De certa vez que estive em Minas Gerais voltei com a impressão de ter estado numa Prússia brasileira. Uma vasta soma devia sair dos cofres do Estado que não era aplicada em serviços públicos ou para permanente benefício do povo, mas para manter uma força policial quase tão numerosa e poderosa como o Exército Nacional. Com que fim? Aparentemente, para a defesa do grupo político que estivesse no poder.[34]

E se estudarmos sistematicamente as revoluções ocorridas depois da proclamação da República verificaremos que, na verdade, as polícias estaduais lhes forneceram os principais contingentes, colocando, muitas vezes, o Exército Nacional em situação de inferioridade. Em certos casos tivemos nitidamente caracterizada a guerra entre estados – 1924, 1930, 1933 – assumindo as lutas aspectos evidentemente perigosos. E, segundo depoimento pessoal do Sr. Gilberto Freyre, que poderia ser confirmado com muitos artigos de jornais e discursos políticos, as polícias militarizadas destinavam-se a garantir os "direitos dos estados". Contra quem garantiriam elas semelhantes direitos? O resultado dessa situação

é o fato singular de possuir, então, o Brasil, um Exército Nacional e duas dezenas de exércitos estaduais...

Fatores de unificação

Quais as causas da conservação da unidade nacional durante o regime republicano não obstante as condições econômicas e a organização política orientadas ambas para a separação? O Brasil era um "arquipélago cultural" e o poder político estava praticamente concentrado nas mãos dos presidentes dos estados.

Mantinha, de fato, o governo federal a consciência da vocação unitarista de nossa história, mas geralmente não possuía os meios para isto, desde que todos os poderes estavam entregues aos estados.

Uma análise mais aprofundada das condições gerais da administração pública brasileira no regime republicano anterior a 1930, revela-nos este fato singular: o governo federal somente dispunha de duas armas para manter a sua autoridade em todo o território brasileiro – o Exército e o telégrafo nacional.

Naturalmente uma parte substancial coube ao Exército, muito embora em sua organização sofresse os efeitos negativos das condições do tempo e de certa mentalidade dominante, como tão bem acentuaram vários autores. Mas, de qualquer modo, apesar de desarmado e de ter que enfrentar polícias estaduais tão bem aparelhadas quanto ele (e o caso de 1930 mostra-nos as fracas possibilidades do Exército nacional em face dos exércitos estaduais) apesar, pois, de todos os pesares, era o Exército uma força nacional sob o comando da autoridade nacional. No princípio, o Exército, convém dizer, agiu em função da mística republicana, que era dominante – procurava em tudo implantar a República. Depois do governo Hermes, era simplesmente a mística, clara ou obscura, do primado da autoridade nacional. Esta consciência da missão nacional do Exército tornar-se-ia nítida somente depois de 1930, com o retorno claro à tradição de Caxias e mesmo ao "culto" de Caxias.

Num plano puramente civil temos o telégrafo. Hoje, quando dispomos de mil fatores de comunicações rápidas, não compreendemos a importância do velho invento de Morse no primeiro quartel do século. Era o único meio de comunicação imediata. Graças a ele, as ordens podiam ser transmitidas com rapidez de um lugar para outro e simultaneamente. O presidente da República podia, assim,

fazer sentir em todo o território nacional, ao mesmo tempo, a sua vontade.

Estas duas forças, aparentemente sem ligações entre si, foram os elos que mantiveram unidas as comunidades nacionais ao longo do espaço.

Tentativa desesperada

A Constituição de 1891, objeto de culto exagerado e de críticas por vezes acerbas, viveria, em toda a sua história, o drama da Fé sem as obras, de que nos fala o *Apóstolo*. Todos os louvores lhe eram devidos; vivia-se como se não existisse. Muitos espíritos propunham, como solução, a reforma. Surgiria, afinal, no tempestuoso quatriênio, entre todos, Bernardes. Se a Constituição nascera, segundo os relatos do tempo, em meio da indiferença com que o povo assistiu à implantação da República, a sua reforma passou, igualmente, sem despertar emoções populares, já que o povo não curava de reformas de leis em meio do fragor das armas que abalava o regime. Não duraria, também, muito tempo: quatro anos depois de promulgada a reforma, um decreto do governo revolucionário arquivá-la-ia, e a Constituição, quase ninguém dando pela coisa.

Proposta à Câmara dos Deputados em 3 de junho de 1925, a reforma seria promulgada no 7 de setembro seguinte. Foram atingidos vários dispositivos. Graças à reforma, o artigo 6º teve a sua competência ampliada, tornou-se possível a intervenção do poder público no domínio econômico, fixaram-se as normas da elaboração orçamentária, permitiu-se o veto parcial, etc. Diz um historiador recente, e autorizado comentarista de constituições:

> A reforma era justa, no que concerne ao "controle" dos mercados, à enumeração dos *princípios* a que a organização estadual devia obedecer, ao limite da competência judiciária, para que se não imiscuísse no turbilhão das paixões políticas. Quebrava a rigidez da Constituição liberal de 1891, imprimindo-lhe um cunho moderno, social-democrático, de fortalecimento categórico do Estado, na sua articulação com os problemas nacionais, que deixavam de ser, como outrora, de estrutura, para serem, substancialmente, de ordem.[35]

Dois artigos, principalmente, foram atingidos e que dizem respeito ao objeto do presente ensaio – os artigos 6º (intervenção nos estados) e 60 (atribuições da Justiça Federal). Ambos os dispositivos reformados no sentido da ampliação da autoridade soberana, ambos altamente unificadores. Da simplicidade de disposições do artigo 6º na redação primitiva, passamos à longa enumeração da reforma. Para colocar melhor a questão da diferença, reproduziremos o que dispunha a Carta de 1891 em sua forma primitiva, de federalismo puro.

> Art. 6º O governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos estados, salvo:
>
> 1º) para repelir invasão estrangeira ou de um Estado em outro;
>
> 2º) para manter a forma republicana federativa;
>
> 3º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos estados, à requisição dos respectivos governos;
>
> 4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

A reforma de 1926 determinou:

> Art. 6º O governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos estados, salvo:
>
> I – para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
>
> II – para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais:
>
> a) a forma republicana;
>
> b) o regime representativo;
>
> c) o governo presidencial;
>
> d) a independência e harmonia dos poderes;
>
> e) a temporariedade das funções eletivas e a responsabilidade dos funcionários;
>
> f) a autonomia dos municípios;
>
> g) a capacidade para ser eleitor ou elegível nos termos da Constituição;
>
> h) um regime eleitoral que permita a representação das minorias;

i) a inamovibilidade e vitaliciedade dos magistrados e a irredutibilidade dos seus vencimentos;

j) os direitos políticos e individuais assegurados pela Constituição;

k) a não reeleição dos presidentes e governadores;

l) a possibilidade de reforma constitucional e a competência do Poder Legislativo para decretá-la.

III – para garantir o livre exercício de qualquer dos poderes públicos estaduais, por solicitação de seus legítimos representantes, e para, independente de solicitação, respeitada a existência dos mesmos, por termo à guerra civil;

IV – para assegurar a execução das leis e sentenças federais e reorganizar as finanças do Estado, cuja incapacidade para a vida autônoma se demonstrar pela cessação de pagamentos de sua dívida fundada, por mais de dois anos.

§ 1º Cabe, privativamente, ao Congresso Nacional decretar a intervenção nos estados para assegurar o respeito aos princípios constitucionais da União (nº II); para decidir da legitimidade de poderes, em caso de duplicata (nº III), e para reorganizar as finanças do Estado insolvente (nº IV).

§ 2º Compete, privativamente, ao presidente da República intervir nos estados, quando o Congresso decretar a intervenção (§ 1º); quando o Supremo Tribunal a requisitar (§ 3º); quando qualquer dos poderes públicos estaduais a solicitar (nº III) e, independentemente de provocação, nos demais casos compreendidos neste artigo.

§ 3º Compete, privativamente, ao Supremo Tribunal Federal requisitar do Poder Executivo a intervenção nos estados, a fim de assegurar a execução das sentenças federais (nº IV).

Com relação à competência da Justiça Federal (artigo 60) temos uma revisão completa.

No corpo do artigo (letra *d*) vem uma alteração de redação de substancial importância filosófica. Dizia a Constituição, "os litígios entre um estado e *cidadãos* de outro, ou entre cidadãos de estados diversos, diversificando as leis destes". Diz a reforma e "os litígios entre um Estado e *habitantes de outros*" (grifos nossos). A grande modificação estará nos parágrafos 1º e 2º, que na Constituição reservavam à Justiça federal e seus agentes a exclusividade

da sua jurisdição própria, matéria que obviamente a reforma aproveitou e que foram substituídos por uma larga enumeração que transcreveremos:

> Parágrafo 1º Das sentenças das justiças dos estados em última instância haverá recurso para o Supremo Tribunal Federal;
>
> a) Quando se questionar sobre a vigência, ou a validade das leis federais em face da Constituição e a decisão do Tribunal do Estado lhes negar aplicação;
>
> b) Quando se contestar a validade de leis ou de atos dos governos em face da Constituição, ou das leis federais, e a decisão do tribunal do Estado considerar válidos esses atos, ou essas leis impugnadas;
>
> c) Quando dois ou mais tribunais locais interpretarem de modo diferente a mesma lei federal, podendo o recurso ser também interposto por qualquer dos tribunais referidos ou pelo Procurador Geral da República;
>
> d) Quando se tratar de questões de direito criminal ou civil internacional.
>
> III – Rever os processos findos, em matéria crime.
>
> Parágrafo 2º Nos casos em que houver de aplicar leis dos estados, a Justiça federal consultará a jurisprudência dos tribunais locais, e, vice-versa, as justiças dos estados consultarão a jurisprudência dos tribunais federais, quando houverem de interpretar leis da União.
>
> Parágrafo 3º É vedado ao Congresso cometer qualquer jurisdição federal às justiças dos estados.
>
> Parágrafo 4º As sentenças e ordens da magistratura serão executadas por oficiais Judiciários da União, aos quais a polícia local é obrigada a prestar auxílio, quando invocado por eles.
>
> Parágrafo 5º Nenhum recurso Judiciário é permitido para a Justiça federal ou local, contra a intervenção nos estados, a declaração do Estado de sítio, e a verificação de poderes, o reconhecimento, a posse, a legitimidade e a perda de mandato dos membros do Poder Legislativo ou Executivo, federal ou estadual; assim como, na vigência do estado de sítio, não poderão os tribunais conhecer dos atos praticados em virtude dele pelo Poder Legislativo ou Executivo.

O colapso

O fim do sistema de 1891 pode passar por aplicação daquele famoso princípio, segundo o qual certas estruturas possuem, em si mesmas, os germes de sua própria destruição.

O equilíbrio de nosso presidencialismo federalista nascia de três forças – a supremacia do presidente na política nacional; o predomínio dos grandes estados; o amor-próprio regionalista. Estas três forças, que faziam uma componente de que era resultante a "política dos estados", ou dos "governadores", separam-se um dia e tudo veio abaixo em seguida. Interessante é que a catástrofe teve como ponto de partida exatamente uma reafirmação violenta destas três forças.

Foi a fidelidade aos "princípios" a causa do fim do regime.

Ao presidente Washington Luís imputaram-se os seguintes crimes: procurar fazer a "sua" política; ter sucessor de sua confiança; desrespeito à autonomia dos estados. Ora, nada disto constituía propriamente novidade, sendo que as duas primeiras atitudes incluíam-se entre as atribuições políticas do presidente, na qualidade de chefe da política nacional e a última somente não se tolerava se aplicada a grandes estados. O Sr. Washington Luís realmente fugiu à linha costumeira ao querer tratar Minas e Rio Grande do Sul, como outros trataram Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, Amazonas, etc...

Mas acontece que o segundo item era o predomínio dos grandes estados. Sempre o presidente da República e os "grandes eleitores" se acharam em boa harmonia, e, como São Paulo já dera um presidente, a lógica seria atribuir a Minas o novo período governamental. O Sr. Antônio Carlos, candidato natural e pretendente legítimo ao governo por ser o presidente de Minas, sentiu-se esbulhado em face de um segundo quatriênio paulista.

Essa atitude de Antônio Carlos, como a de Washington Luís, estava na melhor linha da política republicana.

Do conflito entre o presidente e o Estado-chave da política nacional, do Estado que por sua bancada numerosa e disciplinada vinha sustentando todos os presidentes, surgiu uma situação nova, muito embora o conflito tivesse por ponto de partida uma exacerbação de orientações que desde sempre vinham dominando a política republicana. Esta situação nova apelaria para a terceira com-

ponente – o amor-próprio regional – e tivemos Minas, Rio Grande e Paraíba unidos contra o governo federal.

Quem acompanha a gênese dos acontecimentos de 1930, e a formação de situações análogas no passado, reconhece com admiração o fato realmente providencial de que somente numa ocasião ocorresse a circunstância trágica da confederação de estados contra o governo federal.

Com a vitória das armas estaduais, homens novos vieram ao poder e ideologias totalmente diferentes passaram a dominar.

Notas

1. O senador Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, com aquele agudo senso sociológico que o caracterizava, disse certa vez: "Todos sabemos que as agitações que têm havido entre nós (...) procedem de havermos antecipado a nossa organização política à social". Ideia que seria mais tarde repetida pelo Sr. Alceu Amoroso Lima: "O Brasil se formara às avessas, começara pelo fim. Tivera Coroa antes de ter povo. Tivera parlamentarismo antes de ter eleições".
2. Visconde de Uruguai, *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, p. XII.
3. Felisberto Freire, *História constitucional da República dos Estados Unidos do Brasil*, Rio, 1894, v. II, p. 22.
4. José Maria Belo, *História da República*, p. 112.
5. Tavares Bastos, *A província*, p. 356-357.
6. Joaquim Nabuco, Discurso de 14 de setembro de 1885.
7. Castro Nunes, Do *Estado federado e sua organização municipal*, Rio, 1920, p. 65.
8. Ibidem, p. 68-69.
9. Castro Nunes, op. cit., p. 73.
10. Ibidem, p. 84.
11. Ibidem, p. 84-85.
12. Orlando M. Carvalho, *Política de município*, Rio, 1944, p. 75-76.
13. Sobre as influências positivistas, o nosso ensaio *O positivismo no Brasil*, 2. ed., Petrópolis, 1957, passim.
14. Lúcio José dos Santos, *História de Minas Gerais*, São Paulo, 1927, p. 133
15. Castro Nunes em sua apologia da supremacia dos estados sobre os municípios assim escreve à p. 46: "Dominada pelas doutrinas que a revolução americana pusera em circulação, a memorável assembleia de 34 traduziu uma aspiração brasileira, deixando em plano secundário, sem todavia a hostilizar, a fórmula liberal de tradição portuguesa que era o municipalismo".
16. Ver *Comentários à constituição mineira*, Ouro Preto, 1914, p. 222.
17. Orlando M. Carvalho, op. cit., p. 106.
18. Castro Nunes, op. cit., p. 148.
19. Vítor Nunes Leal, *Coronelismo, enxada e voto*, Rio, 1949, p. 183-184.
20. Daniel de Carvalho, *Capítulos de memórias*, Rio, 1957, p. 226-232.
21. Afonso Arinos de Melo Franco, *Um estadista da República* (Afrânio de Melo Franco e seu tempo), Rio, 1955.
22. Ibidem.

23. Ibidem, p. 613.
24. Ibidem, p. 702.
25. Ibidem, p. 478.
26. Ibidem, p. 476. *História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro*, Rio, 1948, p. 63.
27. Manuel Duarte, *Carlos Peixoto e seu presidencialismo*, Rio, 1918, p. 80.
28. Cel. A. de Lira Tavares, *Território nacional: soberania e domínio do Estado*, Rio, 1956, p. 109.
29. *The queen's government.*
30. Afonso Arinos, *Um estadista da República*, p. 634.
31. Ibidem, p. 127. *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, v. I, p. 178.
32. Visconde de Uruguai, *Estudos práticos sobre a administração das províncias*, Rio, 1865, v. II, p. 306.
33. Gilberto Freyre, *Interpretação do Brasil*, Rio, 1947, p. 154.
34. Ibidem, p. 156.
35. Pedro Calmon, *História da República* (*História do Brasil*), Rio, 1956, tomo V, p. 334.

CAPÍTULO V
NACIONALISMO E CENTRALIZAÇÃO

1. O nacionalismo

Por ocasião do centenário da Independência adquiriram as classes cultas brasileiras a consciência da realidade nacional e de que o Brasil possuía um destino histórico definido e não era, apenas, vaga e indistinta porção da América. Como efeito desta *prise de conscience* as novas gerações sentiram despertar em si os germes de um espírito nacionalista, que tomaria as mais variadas formas e que, depois de 1930, assumiria a direção dos negócios públicos.

Projetando-se nos principais planos da vida intelectual e da ação, referindo-se aos temas mais diversos, atingindo a grupos entre si irreconciliáveis, o nacionalismo, no sentido mais cultural do que político do termo, tornar-se-ia uma ideologia dominante no Brasil.

No plano do pensamento, da arte, da literatura, adotaria as formas da redescoberta dos valores próprios da nacionalidade e, principalmente, a sua revalorização. Os movimentos literários e espirituais da época tomaram sempre a forma de "redescobrimento" do Brasil, seja dos temas nacionais, como assunto literário, seja inclusive daquilo que se tinha como essencial e mais vivo na vida nacional; vimos revalorização do folclore, a redescoberta das formas artísticas nacionais, como o Barroco, o início dos estudos etnográficos, a procura de uma arte mais brasileira, mais humildemente brasileira do que a dos índios pomposos de Alencar e Gonçalves Dias. Valia, também, por uma renovação do culto do passado, uma atitude mais favorável e mais simpática para com a nossa história. Por último, num plano que não se pode dizer que seja estritamente nacionalista, mas, que, na atitude inicial, era um repúdio aos movimentos estrangeiristas e a revitalização de um elemento de nosso passado português, temos a melhoria de relações entre as classes cultas e a Igreja católica. Foi, aliás, nesta época em que se iniciaria o movimento que faria com que o Exército encerrasse a sua fase positivista com o movimento católico da "conferência São Maurício", que, como tantos outros movimentos literários, artísticos e políticos, deve ser incorporado nesta "redescoberta do Brasil pelos brasileiros" a partir de 1922.

No plano puramente político, este movimento tomaria feições definidas, na tríplice formulação do nacionalismo: defesa dos valores nacionais, contra os estrangeiros; aumento do campo de ação e do poder do Estado; primazia da nação sobre os elementos locais.

Neste tríplice componente, o nacionalismo conduz a uma política de unificação e centralização, de reforço dos temas de Defesa Nacional, de ampliação da esfera de competência do poder público, de proteção dos recursos do país contra o estrangeiro, etc.

Encarado por este prisma, e de um ponto de vista meramente formal, o nacionalismo é a ideologia dominante da geração política formada ao calor dos movimentos de rebeldia de 1922, e que viria organizar o país depois de 1930 – e esta situação comum é visível, mesmo naqueles que mais entre si divergem política ou filosoficamente. Todos se entendem na defesa de três postulados básicos: a nação prevalece sobre as províncias, o interesse público está acima do interesse particular e o patrimônio nacional deve ser resguardado.

2. A legislação eleitoral, como exemplo

Nada ilustra melhor a mudança radical de espírito no Brasil após 1930 do que a legislação eleitoral. Tomemos a Constituição atual, elaborada em espírito de alta compreensão, sem interferências do Executivo, sem que houvesse outra preocupação além da vontade comum de restabelecer o melhor sistema de relações políticas, dentro de um plano de amplo entendimento entre todos os partidos e grupos.

Duas instituições típicas foram consagradas, que se chocam frontalmente contra o sistema de organização política proveniente da Constituição de 1891 e que nos conduz ao retorno a várias posições próprias do Império.

Em primeiro lugar temos os partidos nacionais, exigidos pela Constituição como base da política e um dos elementos essenciais da definição de democracia pela Carta Magna. Ora, temos aqui *partidos políticos* e *partidos políticos* "*nacionais*". Como vimos em lugar oportuno, a República de 1891 era hostil aos partidos, adotando alguns de seus mais ilustres seguidores, como Carlos Peixoto Filho, João Pinheiro e Felisbelo Freire uma linguagem que hoje passaria

pura e simplesmente como "fascista". E eram das melhores, mais sinceras e mais autorizadas vozes da política republicana. Nada de partidos, eis a palavra de ordem. Ora, a Constituição exige, ainda por cima, partidos políticos "nacionais". Quer dizer, o centro de gravidade da política seria a nação, e não a província, ou o município. E como se defende amplamente a "coincidência" de mandatos e como ocorre de vez em quando eleições simultâneas, temos o fato, que horrorizaria aos ingleses, de eleições municipais decididas em conformidade com posições políticas nacionais. Os ingleses, convém recordar, consideram de muito mau gosto a colocação de eleições municipais em planos partidários – os grandes partidos lutam no plano nacional – as cidades constituem centros de interesse local, não se justificando o debate de modestos e prosaicos temas urbanos em base ideológica – vota-se para prefeito em quem melhor promete manter a cidade limpa, e não em quem defende posições ideológicas semelhantes às do eleitor. Mas, no Brasil, da eleição do mais remoto prefeito à do presidente da República, a linha é a mesma. Vota-se em presidente da República com o PSD ou com a UDN e em prefeito da mesma forma.

Isto representa o fim da importância política dos estados e o retorno das posições usuais no Império.

Em segundo lugar, temos a própria legislação eleitoral, aplicada por uma magistratura federal, a Justiça Eleitoral.

No Brasil, uma eleição é complicado processo judicial preparado pela Justiça, regulado por ela e julgado por ela. Uma eleição é decidida num pleito Judiciário, eis tudo. Vence quem a Justiça decide, é uma batalha travada em tribunais, já que as próprias seções eleitorais são autênticas salas de tribunal. Não estaria errado quem dissesse que o eleitor se pronuncia sobre o fato (como os jurados) e o juiz aplica a lei. A Justiça Eleitoral não pode mudar a decisão do eleitorado, mas à quem a interpreta. É a Justiça quem organiza o eleitorado e qualifica o eleitor; é quem regula a propaganda, e decide sobre os fatos delituosos que poderiam ocorrer, é ela quem marca as eleições, organiza as mesas, distribui as seções; é ela quem reconhece os partidos e regula a sua existência, e quem inscreve os candidatos, é ela, finalmente, quem apura o pleito, aceita ou rejeita impugnações e nulidades; é ela quem proclama e diploma os candidatos. Ora, esta Justiça é federal e a lei que aplica, emanada do Poder Legislativo federal. Daí a consequência fabulosa

dentro dos quadros do federalismo clássico: é o Poder Judiciário da União que indica aos estados os nomes de seus governantes e legisladores. Compare-se o sistema atual com o do Império: era de competência das Assembleias provinciais o reconhecimento da eleição de seus membros...

3. Paralelismo e centralização

No plano administrativo, é um espetáculo singularmente novo o que apresenta o país depois de 1930. Basta que atentemos no seguinte: o número de ministérios, até o governo Washington Luís, era de sete, o mesmo número que vinha do Império, com oscilações, de pouca monta. Sente-se, perfeitamente, que a máquina administrativa do Império e da República de 1891 era a mesma.

A revolução criou logo dois – Educação e Trabalho. Temos hoje, 15 anos depois, mais dois, Saúde e Aeronáutica, e em vésperas de mais outro, da Economia ou Indústria e Comércio. O número de secretarias de Estado aumentou depois de 1930 em quantidade maior do que entre 1830 e 1930. Além disto, surgiu o grande número de repartições diretamente subordinadas à Presidência da República, com o DASP à frente, e mais os conselhos técnicos. Ora, por outro lado, não houve redução nas secretarias estaduais; cresceram também.

E por fim vieram as autarquias. Não iremos discutir a infinidade de problemas jurídicos acerca das autarquias e órgãos semelhantes – há uma enorme quantidade de situações diferentes e até hoje ninguém se entendeu muito bem a respeito. Fixemos, apenas, esta noção básica: para determinados fins de política social ou econômica, a União criou órgãos autônomos, sujeitos diretamente ao Poder Executivo na maioria dos casos e sem qualquer interferência acentuada do Poder Legislativo, e que, sediados na capital do país, exercem a sua ação sobre todo o território nacional.

O aumento do número dos ministérios e a proliferação das autarquias conduziram a um duplo resultado: ampliação das pontas de lança da administração federal nos estados e, por outro lado, multiplicação do número de departamentos governamentais sediados na capital do país.

Ora, esta multiplicidade de órgãos, com funções diferentes, mas paralelas em muitos casos, e concorrentes com a administração dos estados e, mesmo, com órgãos da administração nacional, levou ao seguinte panorama: possui o Brasil, hoje, extraordinário número de órgãos centralizados, isto é, com sede no Rio e atuando sobre o resto do país. Os autores costumam denominar isto de "descentralização funcional": a expressão é justa e aplicável. Acontece, no entanto, que, seja como for, à centralização no plano regional, significa aumento dos poderes do governo central e reduz a margem de ação dos governos locais. Em cada capital de Estado, como que bloqueando a administração estadual, existe um exército de repartições federais, movimentando mais funcionários, maiores somas de dinheiro e interessando a número maior de pessoas, e, muitas vezes, melhor aparelhadas, ofuscando e empalidecendo as modestas repartições estaduais.

Esta centralização corresponde a um paralelismo: os órgãos da administração federal nos estados ignoram-se entre si e nada sabem da administração estadual. Falta-nos o órgão de superior unificação exercido no Império pelos presidentes de província, que faziam com que todos os órgãos e serviços interessados na administração das províncias, fossem provinciais ou gerais, agissem de comum acordo para o bem-estar da comunidade.

O aumento do poder do governo federal, o aparecimento das autarquias, a ausência de um órgão articulador da administração pública no plano local, tudo redundou numa curiosa situação – há mais *centralização* e menos *unificação*, isto é, a centralização é agravada (e não atenuada, como poderia parecer) pela dispersão e ausência de coordenação das atividades. O brasileiro do interior depende, hoje, mais do governo nacional do que em qualquer outra época.

4. As regiões naturais

Outra situação que veio criar um aspecto novo na política brasileira é que surgiu do reconhecimento de que existem centros de interesse de ordem regional, supraestaduais, a exigir administrações regionais. Concomitantemente, ocorreu o reconhecimento de que além de regiões, há as zonas infraestaduais. Não deixa de ser objeto de profundas meditações o aspecto que nos oferece um

mapa moderno de Minas Gerais – com a sua divisão em zonas elaborada pelo Conselho Nacional de Geografia... Muito embora esta divisão não corresponda a conveniências ou necessidades de ordem administrativa, e sim às exigências puramente especulativas do estudo da Geografia, o fato é que isto representa a morte do velho ideal federativo. Pode ser um símbolo, apenas, mas é um símbolo de grande significação. De interesse mais prático, porém, é o planejamento regional, para fins de política econômica, e que tem criado centros de interesse situados além das divisões administrativas e políticas, fundando centros de poder à margem de estados e municípios. Certas grandes empresas do governo – Cia. Vale do Rio Doce, Cia. do Rio São Francisco, para oferecer dois exemplos, mostram, perfeitamente, que um conjunto de circunstâncias pode criar uma nova forma de poder estatal sobre os indivíduos, conduzindo à abolição, por assim dizer, das barreiras e fronteiras interestaduais, provocando o nascimento de dualidades de dependências, como as de certos senhores feudais que eram vassalos de dois reis simultaneamente e também, levando ao aparecimento de um poder, abaixo do governo federal, mas, em certos casos, acima dos estados.

5. Centralização e poder econômico

Ninguém se iludirá a respeito da nova situação histórica se comparar os textos constitucionais a respeito de atribuições dos estados e a ordem econômica e social. É visível que a filosofia política presente na Constituição de 1891 se choca brutalmente com a que se nota, a respeito de tais assuntos, nas constituições de 1934, 1937 e 1946. O Estado Novo, no que concerne à vida, organização puramente política do poder, contrasta com as que proximamente lhe antecederam e sucederam – no plano econômico e social, e no que concerne às relações entre União e estados, difere no pormenor apenas. Basta que recordemos um ponto: o título “Ordem econômica e social” presente nas três constituições modernas é desconhecido na de 1891 – e num dos raros dispositivos comuns, acerca de terras e minas, inverte as posições – as minas hoje pertencem à “Coroa”, e não aos particulares, sob fiscalização dos estados – como em 1891. Vamos reproduzir *ipsi litteris* Constituição de 1891 e a atual no que diz respeito às atribuições respectivas entre a União e os estados, para que se tenha uma visão nítida do problema.

A matéria, na Constituição de 1891, vinha regulada em dois artigos – 34 e 48 – atribuições do Poder Legislativo e do presidente da República.

Relativamente ao primeiro destes dispositivos, excluindo-se o que concerne ao Poder Legislativo como tal, tínhamos o seguinte:

> Artigo 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:
>
> 5 – regular o comércio internacional, bem como o dos estados entre si e com o Distrito Federal, alfândegas, portos, criar ou suprimir entrepostos;
>
> 6 – legislar sobre a navegação dos rios que banhem mais de um Estado, ou se estendam a territórios estrangeiros;
>
> 7 – determinar o peso, o valor, a inscrição, o tipo e a denominação das moedas;
>
> 8 – criar bancos de emissão, legislar sobre ela e tributá-la;
>
> 9 – fixar o padrão dos pesos e medidas;
>
> 10 – resolver definitivamente sobre os limites dos estados entre si, os do Distrito Federal e os do território nacional com as nações limítrofes;
>
> 11 – autorizar o governo a declarar guerra, se não tiver lugar ou malograr-se o recurso do arbitramento, e a fazer a paz;
>
> 12 – resolver definitivamente sabre os tratados e convenções com as nações estrangeiras;
>
> 13 – mudar a capital da União;
>
> 14 – conceder subsídio aos estados na hipótese do artigo 5º;
>
> 15 – legislar sobre o serviço dos correios e telégrafos federais;
>
> 16 – adotar o regime conveniente à segurança das fronteiras;
>
> 17 – fixar anualmente as forças de terra e mar;
>
> 18 – legislar sobre a organização do Exército e da Armada;
>
> 19 – conceder ou negar passagem a forças estrangeiras pelo território do país para operações militares;
>
> 20 – mobilizar e utilizar a guarda nacional ou milícia cívica, nos casos previstos pela Constituição;
>
> 21 – declarar em estado de sítio um ou mais pontos do território nacional, na emergência de agressão por forças estrangeiras ou de comoção interna, e aprovar ou suspender o sítio

que houver sido declarado pelo Poder Executivo, ou seus agentes responsáveis na ausência do Congresso;

22 – regular as condições e o processo da eleição para os cargos federais em todo o país;

23 – legislar sobre o direito civil, comercial da República e o processual da justiça federal;

24 – estabelecer leis uniformes e sobre naturalização;

25 – criar ou suprimir empregos públicos federais, fixar-lhes as atribuições e estipular-lhes os vencimentos;

26 – organizar a justiça federal, nos termos do art. 55 e seguintes da Seção III;

27 – conceder anistia;

28 – comutar e perdoar as penas impostas, por crimes de responsabilidades, aos funcionários federais;

29 – legislar sobre terras e minas de propriedade da União;

30 – legislar sobre a organização municipal do Distrito Federal, bem como sobre a polícia, o ensino superior e os demais serviços que na capital forem reservados para o governo da União;

31 – submeter à legislação especial os pontos do território da República necessários para a fundação de arsenais, ou de outros estabelecimentos e instituições de conveniência federal;

32 – regular os casos de extradição entre os estados.

Eram as seguintes as atribuições do presidente da República, pelo artigo 48 da Constituição de 1891:

Art. 48. Compete privativamente ao presidente da República:

1 – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e resoluções do Congresso; expedir decretos, instruções e regulamentos para a sua fiel execução;

2 – nomear e demitir livremente os ministros de Estado;

3 – exercer ou designar quem deva exercer o comando supremo das forças de terra e mar dos Estados Unidos do Brasil, quando forem chamadas às armas em defesa interna ou externa da União;

4 – administrar o Exército e a Armada e distribuir as respectivas forças, conforme as leis federais e as necessidades do governo nacional;

5 – prover os cargos civis e militares de caráter federal, salvas as restrições expressas na Constituição;

6 – indultar e comutar as penas nos crimes sujeitos à jurisdição federal, salvo nos casos a que se referem os artigos 34, nº 28, e 52, § 2º.

7 – declarar a guerra e fazer a paz nos termos do art. 34, nº 11.

8 – declarar imediatamente a guerra nos casos de invasão ou agressão estrangeira;

9 – dar conta anualmente da situação do país ao Congresso Nacional, indicando-lhe as providências e reformas urgentes em mensagem, que remeterá ao secretário do Senado no dia da abertura da sessão legislativa;

10 – convocar o Congresso extraordinário;

11 – nomear os magistrados federais, mediante proposta do Supremo Tribunal;

12 – nomear os membros do Supremo Tribunal Federal e os ministros diplomados, sujeitando a nomeação à aprovação do Senado;

Na ausência do Congresso, designá-los-á em comissão até que o Senado se pronuncie;

13 – nomear os demais membros do Corpo Diplomático e os agentes consulares;

14 – manter as relações com os estados estrangeiros;

15 – declarar, por si, os seus agentes responsáveis, o estado de sitio em qualquer ponto do território nacional, nos casos de agressão estrangeira, ou grave comoção intestina (arts. 6º, nº 3; 34, nº 21; e 80);

16 – entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso e aprovar os que os estados celebrarem na conformidade do art. 65, submetendo-os, quando cumprir, à autoridade do Congresso.

A competência tributária da União era a seguinte:

> Art. 7º É da competência exclusiva da União decretar:
>
> 1º) impostos sobre a importação de procedência estrangeira;
>
> 2º) direitos de entrada, saída e estadia de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago imposto de importação;
>
> 3º) taxas dos correios e telégrafos federais.
>
> § 1º Também compete privativamente à União:
>
> 1 – a instituição de bancos emissores;
>
> 2 – a criação e manutenção das alfândegas.
>
> § 2º Os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os estados.

A dos estados era:

> Art. 9º É da competência exclusiva dos estados decretar impostos:
>
> 1 – sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;
>
> 2 – sobre imóveis rurais e urbanos;
>
> 3 – sobre transmissão de propriedade;
>
> 4 – sobre indústrias e profissões.
>
> § 1º Também compete exclusivamente aos estados decretar:
>
> 1 – taxa de selo quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia;
>
> 2 – contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.
>
> § 2º É isento de impostos, no estado por onde se exportar a produção dos outros estados.
>
> § 3º Só é licito a um estado tributar a importação de mercadorias estrangeiras quando destinadas ao consumo no seu território, revertendo, porém, o produto do imposto para o Tesouro federal.
>
> § 4º Fica salvo aos estados o direito de estabelecerem linhas telegráficas entre os diversos pontos de seus territórios, e entre estes e os de outros estados, que se não acharem servidos por linhas federais, podendo a União desapropriá-las quando for do interesse geral.

> Art. 10º É proibido aos estados tributar bens e rendas federais, ou serviços a cargo da União, e reciprocamente.

Temos hoje o seguinte:

> Art. 5º Compete à União:
>
> I – manter relações com os estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções;
>
> II – decretar guerra e fazer a paz;
>
> III – decretar, prorrogar e suspender o estado de sítio;
>
> IV – organizar as forças armadas, a segurança das fronteiras e a defesa externa;
>
> V – permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente;
>
> VI – autorizar a produção e fiscalizar o comércio de material bélico;
>
> VII – superintender, em todo o território nacional, os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;
>
> VIII – cunhar e emitir moeda e instituir bancos de emissão;
>
> IX – fiscalizar as operações de estabelecimentos de crédito, de capitalização e de seguro;
>
> X – estabelecer o plano nacional de viação;
>
> XI – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
>
> XII – explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiofusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos e fronteiras nacionais ou transponham os limites de um estado;
>
> XIII – organizar defesa permanente contra os efeitos de seca, de endemias rurais e das inundações;
>
> XIV – conceder anistia;
>
> XV – legislar sobre:
>
> a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho;
>
> b) normas gerais de direito financeiro; de seguro social; de defesa e proteção da saúde e de regime penitenciário;

c) produção e consumo;

d) diretrizes e bases da educação nacional;

e) registros públicos e juntas comerciais;

f) organização, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais da sua utilização pelo governo Federal nos casos de mobilização ou de guerra;

g) desapropriação;

h) requisições civis e militares em tempo de guerra;

i) regime dos portos e da navegação de cabotagem;

j) tráfego interestadual;

k) comércio exterior e interestadual; instituições de crédito, câmbio e transferência de valores para fora do país;

l) riquezas de subsolo, mineração, metalúrgica, águas, energia elétrica, floresta, caça e pesca;

m) sistema monetário e de medidas; título e garantia dos metais;

n) naturalização, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;

o) emigração e imigração;

p) condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais;

q) uso dos símbolos nacionais;

r) incorporação de silvícolas à comunhão nacional.

Art. 6º A competência federal para legislar sobre as matérias do art. 5º, nº XV, letras *b*, *c*, *d*, *f*, *h*, *j*, *l*, *o* e *r*, não exclui a legislação estadual supletiva ou complementar.

Quanto à competência tributária, cabe à União:

Art. 15. Compete a União decretar impostos sobre:

I – importação de mercadorias de procedência estrangeira;

II – consumo de mercadorias;

III – produção, comércio, distribuição e consumo, e bem assim importação e exportação de lubrificantes e de combustíveis líquidos ou gasosos de qualquer origem ou natureza, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica;

IV – renda e proventos de qualquer natureza;

V – transferência de fundos para o exterior;

VI – negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal.

§ 1º São isentos do imposto de consumo os artigos que a lei classificar como o mínimo indispensável à habitação, vestuário, alimentação e tratamento médico das pessoas de restrita capacidade econômica.

§ 2º A tributação de que trata o nº III terá a forma de imposto único, que incidirá cada espécie de produto. Da renda resultante, 60% no mínimo serão entregues aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos termos e para os fins estabelecidos em lei federal.

§ 3º A União poderá tributar a renda das obrigações da dúvida pública estadual ou municipal e os proventos dos agentes dos estados e dos municípios; mas não poderá fazê-lo em limites superiores aos que fixar para as suas próprias obrigações e para os proventos dos seus próprios agentes.

§ 4º A União entregará aos municípios, excluídos os das capitais, dez por cento do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural.

§ 5º Não se compreendem nas disposições do nº VI os atos jurídicos ou os seus instrumentos, quando incluídos na competência tributária estabelecida nos artigos 19 e 29.

§ 6º Na iminência ou no caso de guerra externa, é facultado à União decretar impostos extraordinários, que não serão partilhados na forma do art. 21 e que deverão suprimir-se gradualmente, dentro em cinco anos, contados da data da assinatura da paz.

Competência dos estados:

Art. 19. Compete aos estados decretar impostos sobre:

I – propriedade territorial, exceto a urbana;

II – transmissão de propriedade *causa mortis*;

III – transmissão de propriedade imobiliária *inter-vivos* e sua incorporação ao capital de sociedades;

IV – vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive industriais, isenta, porém, a primeira operação do pequeno produtor, conforme o definir a lei estadual;

V – exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro até o máximo de cinco por cento *ad valorem*, vedados quaisquer adicionais;

VI – os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia.

Parágrafo 1º O imposto territorial não incidirá sobre sítios de área não excedente a 20 hectares quando os cultive, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel,

Parágrafo 2º Os impostos sobre transmissão de bens corpóreos (números II e III) cabem ao Estado em cujo território estes se achem situados.

Parágrafo 3º O imposto sobre transmissão causa-mortis de bens incorpóreos, inclusive títulos e créditos, pertence, ainda quando a sucessão se tenha aberto no estrangeiro, ao Estado em cujo território os valores da herança forem liquidados ou transferidos aos herdeiros.

Parágrafo 4º Os estados não poderão tributar títulos da dívida pública emitidos por outras pessoas jurídicas de direito público interno, em limite superior ao estabelecido para as suas próprias obrigações.

Parágrafo 5º O imposto sobre vendas e consignações será uniforme, sem distinção de procedência ou destino.

Parágrafo 6º Em casos excepcionais, o Senado Federal poderá autorizar o aumento, por determinado tempo, do imposto de exportação até o máximo de dez por cento *ad valorem*.

Art. 20. Quando a arrecadação estadual de impostos, salvo a do imposto de exportação, exceder, em município que não seja o da capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado dar-lhe-á anualmente 30% do excesso arrecadado.

Art. 21. A União e os estados poderão decretar outros tributos além dos que lhes são atribuídos por esta Constituição, mas o imposto federal excluirá o estadual idêntico. Os estados farão a arrecadação de tais impostos e, à medida que ela se efetuar, entregarão 20% aos municípios onde se tiver realizado a cobrança.

6. A situação em Minas

Quais as consequências desta nova colocação do conceito de "federação", sobre a administração mineira, que vimos estudando desde o regime imperial?

A mais visível foi a redução de fontes de receita, muito embora sem iguais repercussões no campo da despesa. A carga administrativa do Estado prosseguiu sendo a mesma, não obstante reduções severas nas receitas.

Como processo de adaptação, além do recurso ao crédito, sob todas as formas e modos possíveis, ampliou-se e generalizou-se o conceito de "taxa", surgindo uma espécie, por assim dizer, nova de tributo, a "taxa com aplicação vinculada", entendida como preço globalmente pago pelo contribuinte por determinado serviço público, prestado, igualmente, de modo vago e genérico, que surgiu aos olhos do administrador atilado e sagaz como hábil maneira de contornar situações difíceis e cobrir claros orçamentários mais perigosos.

Acompanhemos alguns aspectos da luta pela adaptação do Estado às novas condições financeiras da federação...

A legislação tributária do Estado sofreu, necessariamente, sensíveis alterações, no sentido de adaptá-la à discriminação de rendas.

Verifica-se da leitura dos textos constitucionais que essa discriminação favoreceu, sobremaneira, os municípios – o que é plenamente justificável, se considerarmos que a União e os estados arrecadam 55% e 37%, respectivamente, da receita total do país, restando aos municípios apenas a percentagem de oito por cento.

Embora justa a providência, não podemos deixar de acentuar que daí decorrerão para o Estado sérios desfalques de renda, responsáveis por inevitável desequilíbrio orçamentário, se não forem tomadas, desde já, medidas compensadoras.

Relativamente ao Estado de Minas, os reflexos dos dispositivos constitucionais sobre sua receita se traduzem por uma redução de renda, calculada em 85 milhões de cruzeiros aproximadamente, a saber:

Imposto s/indústrias
e profissões (art. nº 29, nº III) 43.000.000,00
Isenção de imposto territorial
(par. 1º, nº VI, art. 19) 5.000.000,00
30% sobre o excesso
de arrecadação local (art. 20) 26.000.000,00
Imposto sobre turismo e hospedagem (art. 21) 1.800.000,00
Imposto sobre jogos e diversões (art. 21) 1.000.000,00
Imposto sobre exploração agrícola
e industrial (art. 21)... 6.000.000,00
Selos de conhecimento, arrecadação e
de inscrição relativos ao imposto sobre
indústrias e profissões 2.200.000,00
TOTAL.. 85.000.000,00

Para cobrir a estes claros, multiplicaram-se as taxas.

Acompanhemos a evolução deste processo de adaptação, comparando, em primeiro lugar, o exercício de 1946, o último do sistema antigo, com o de 1947, o primeiro do novo:

TRIBUTOS	1946	1947
Impostos:		
a) Territorial	85.778.123,10	84.258.553,70
b) Transmissão de propriedade *causa mortis*	18.791.844,10	18.295.204,20
c) Idem, *inter vivos*	84.605.391,90	64.655.309,20
d) Vendas e consign., indústrias e profissões	44.589.376,60	48.123.623,00
e) Selo	18.964.046,60	17.452.723,40
Exploração agríc. e ind.	18.457.152,30	16.990.131,60
f) Turismo e hospedagem	3.299.998,60	3.346.603,00
g) Jogos e diversões	1.721.242,90	–

TRIBUTOS	1946	1947
Taxas:		
h) Rodoviárias	5.421.607,00	6.404.650,20
i) Serviço de trânsito	527.388,20	566.328,10
j) Estatística	1.781.191,10	1.929.315,80
k) Assistência hospitalar	655.672,70	732.305,40
l) Estabelec. de ensino	1.704.226,50	1.624.552,60
m) Estanc. hidrominerais	39.449,40	34.096,00
n) Armazenamento do café	14.529.044,80	4.802.288,00
o) Sobre o café	–	29.398.236,00
TOTAL RECEITA TRIBUTÁRIA	487.415.905,10	508.801.641,30

Comparemos, agora, os exercícios de 1947 com o de 1949, já com a presença das taxas (Receita realizada):

TRIBUTOS	1947	1949
Impostos:		
Territorial	84.258.553,70	112.595.157,10
Transmissão de propriedade *causa mortis*	18.295.204,20	23.050.231,10
Transmissão de propriedade *inter vivos*	64.655.809,20	96.034.672,10
Vendas e consignações	210.187.221,10	312.578.117,60
Selo	17.452.723,40	21.055.751,30
Sobre minérios	–	3.009.681,80
Taxas:		
Rodoviárias	6.404.650,20	9.249.736,50
Assistência hospitalar	732.305,40	33.104.413,10
Sobre o café	29.398.236,00	41.235.924,00
Serviço de recuperação econ.	–	148.044.504,60

Note-se a presença e a importância das taxas: o segundo tributo já se inclui nesta categoria...

Já em 1952 também, na base da realização do orçamento, temos o seguinte:

Imposto territorial	143.033.880,60
Imposto de transmissão *causa mortis*	41.990.494,30
Imposto de transmissão *inter vivos*	165.871.142,60
Imposto de vendas e consig.	523.227.360,10
Imposto de selo	27.444.041,80
Imposto sobre minérios	5.500.002,20
Taxas rodoviárias:	
Art. 24, Lei 760	34.295.614,20
Art. 34, Lei 760	624.701,00
Taxas de serviço de trânsito	1.261.654,20
Taxas de assist. hospitalar	72.637.019,70
Taxas de est. de ensino	970.338,10
Taxas sobre café	78.770.842,50
Taxas de recuperação econ.	597.198.393,30
TOTAL	1.692.825.484,60

Vê-se daí que uma taxa, a de recuperação econômica, passou para o primeiro lugar. Se, porém, situarmos o tributo no quadro orçamentário, teríamos o seguinte quadro, relativo aos exercícios de 1951 e 1952, que pode ser comparado aos velhos orçamentos provinciais e estaduais, já citados:

	1951	1952
Receita tributária	1.692.825.484,60	1.329.762.960,80
Receita patrimonial	30.087.933,20	24.742.260,00
Receita industrial	250.069.928,60	255.977.789,20
Receitas diversas	103.810.155,20	79.815.331,90
Receita extraordinária	274.761.992,50	225.963.460,30
TOTAL	2.351.555.494,10	1.916.261.802,20

E as despesas?

Os quadros abaixo, relativos ao exercício de 1952, são elucidativos e mostram que o poder governamental do Estado cresceu também e muito.

Distribuição por órgãos administrativos:

Palácio do Governo	3.074.530,80
Assembleia Legislativa	19.008.526,30

Tribunal de Contas... 3.296.322,20
Departamento Jurídico...................................... 2.047.376,30
Departamento de Administração Geral 2.146.162,30
Departamento Estadual de Informações.............. 811.411,30
Departamento Estadual de Estatística..............3.200.105,30
Departamento Geográfico 3.414.312,80
Departamento de Águas e Energia Elétrica 21.265.913,20
Departamento de Estradas de Rodagem 229.179.687,20
Rede Mineira de Viação................................. 340.464.856,80
Secretaria do Interior 343.399.677,30
Secretaria das Finanças 963.681.946,10
Secretaria da Agricultura.................................249.159.677,50
Secretaria da Educação 234.731.305,90
Secretaria de Saúde e Assistência 181.837.195,50
Secretaria da Viação.......................................171.227.685,90
Departamento de Compras e Fiscalização 5.557.871,00
TOTAL.. 2.777.504.563,70

De acordo com a classificação das despesas por serviços, prevista na legislação federal específica, foram os seguintes os gastos do Estado em 1952:

Administração Geral 491.033.445,70
Exação e Fiscalização Financeira 91.708.833,90
Serviços de Segurança Púb.e Assist. Social.... 267.452.694,90
Serviços de Educação Pública.........................272.848.118,80
Serviços de Saúde Pública 171.734.441,80
Fomento 211.915.044,50
Serviços Industriais 391.506.335,20
Serviços da Dívida Pública 165.063.774,00
Serviços de Utilidade Pública 355.074.877,90
Encargos Diversos 379.166.997,00
TOTAL.. 2.777.504.563,70

Comparem-se estes números aos modestos e humildes orçamentos da província de Minas Gerais e, mesmo, do estado em seus primeiros dias.[1]

7. Consequências

O resultado desta situação foi assim exposto pelo professor Pinto Antunes:

> A autonomia política das regiões é condicionada pelas suas possibilidades econômicas. Sem autonomia econômica, sem meios para realizar suas atribuições constitucionais, a distribuição territorial dos poderes não tem realidade prática. Aquele poder que detiver ou dispuser de maior riqueza, tal como na ordem privada, acabará por estender a sua competência sobre a competência do outro poder sem base econômica para o cumprimento das suas atribuições.
>
> A União, nos estados federados, em virtude de uma distribuição de rendas que a favorece, ou através do município que é atraído à órbita econômica dos seus cofres.
>
> O *grants in aid*, o *federal aid*, constitui processo de real intervenção e extensão do poder da União americana sobre as autonomias dos estados-membros.
>
> Anderson, um dos mais modernos constitucionalistas americanos, depois de mostrar a progressão dos "*monetary grants*" da União aos estados, conclui que "*in view of these figures, a return to the old time financial independence of state and national governments can hardly be experted*".
>
> E este auxílio econômico da União aos estados-membros, como observa este escritor, é acompanhado da capitulação da autonomia local, pois o Estado-membro deve conformar-se com a forma de organização imposta pelo sistema federal, inclusive com os funcionários que são da nomeação da União. E se os estados não se conformam com esta intervenção nos seus negócios peculiares a União retira, simplesmente, o seu auxílio econômico e o serviço perece pela incapacidade material, para provê-lo, do tesouro regional.
>
> Atrás destas intervenções econômicas virão as exclusivamente políticas.[2]

Depois de referir-se à ação dos institutos de previdência, do Banco do Brasil, das Caixas econômicas e outros órgãos da política econômica do governo, que, por sua vez, canalizam dinheiro das províncias para o centro e aumentam o poderio da União – notada-

mente do Poder Executivo, já que tais órgãos escapam ao controle do Legislativo, prossegue a análise do professor Pinto Antunes:

> Voltemos aos fatos anteriores e somemos todas as vantagens econômicas da União com esta privilegiada situação fiscal, para compreendermos a razão de dependência dos estados-membros do poder federal.
>
> Nas suas continuadas dificuldades financeiras apela o Estado-membro para a União, a detentora do maior poder econômico do país, devido às várias razões expostas; e o preço do socorro (*federal aid*) é a submissão à política do Catete...
>
> Aliás, já observava esta consequência, em relação aos estados da União Americana, Alfredo G. Buehler, da Universidade da Pensilvânia e com estas palavras: "*dange inherent in grants is the unwise expansion of central authority*". Não é, pois, um mal nacional, somente, o que estamos analisando.
>
> A autonomia é fundamentalmente econômica, sem autonomia política. É o caso brasileiro onde a federação está de fato desaparecendo porque a União exerce uma verdadeira ditadura econômica sobre os estados-membros. E, com isso, até o jogo dos partidos, a ação oposicionista na limitação dos poderes públicos é viciada pela base.
>
> Só podem ser oposicionistas as seções estaduais dos partidos que não tenham a responsabilidade de governo; aquelas cujos chefes lideram o governo estadual estão submetidas à linha política do Catete, condição de vida econômica e política, para o Estado-membro.
>
> A federação brasileira, a divisão especial dos poderes públicos, no Brasil, é mais aparente que real. A ditadura econômica da União condiciona e leva à ditadura política.
>
> Por isso tudo a autonomia política é um mito, pois os partidos políticos não passam de autômatos que se agitam mas ao ritmo da batuta do Poder Central.
>
> E o pior é que o vício começa na fonte, isto é, na seleção dos titulares do poder. Tudo sai corrompido ou já em condições de sê-lo. Não havendo autogoverno, falta um dos elementos da federação. Influindo-se nos partidos, influir-se-á, igualmente, nos senadores eleitos pelos estados; sem autonomia, isto é, sem poder próprio de governo, sem senadores de sua vontade, que resta da federação para os estados-membros?

> *A Limitação dos Poderes* transforma-se, assim, em mera formalidade sem conteúdo. E esta limitação está para a garantia dos direitos fundamentais como o meio para o fim; e é, por igual, o que melhor caracteriza o Presidencialismo. É mesmo a sua essência.
>
> Mas, esse, também, não é um mal nacional, só da democracia brasileira. Dizem o mesmo do regime norte-americano e de outras federações, como a canadense.[3]

O importante neste estudo é que o professor Pinto Antunes se coloca no ângulo e na perspectiva do federalismo tradicional no Brasil, significando autonomia provincial e fundado exclusivamente nas leis e, não, na realidade social ou histórica, tal ponto que, forçando o sentido tradicional das palavras, considera meramente "formais" as diferenças propostas pela história, e, obviamente, "substâncias", as que nasceram da lei e da vontade do legislador.

Ora, de suas palavras, conclui-se que a autonomia tende a desaparecer e que o fenômeno é geral. Já o pressentira Afonso Celso em 1883: o futuro visconde de Ouro Preto mostrava que, nos Estados Unidos da América, verificava-se um processo de unificação e centralização, hoje universalmente admitido. Seria, portanto, uma lei das federações: as entidades unidas continuariam em seu movimento de aglutinação até chegarem à fusão. Ora, a Constituição republicana, pressupondo a "União das antigas províncias", isto é, partindo de uma posição que admitia como "ficção legal" a separação anterior, colocaria a questão no mesmo pé: o movimento de aglutinação (puramente ideal e imaginário dentro da filosofia do "*als ob*" de que Rui seria inesperado precursor) prosseguiria até a unificação final...

8. As novas responsabilidades do poder público

Se os poderes da União foram ampliados depois de 1930 – significativamente a Constituição de 1891 dispensava um capítulo sobre a matéria, exposta nas atribuições do Congresso Nacional ou do presidente da República – ampla e magnificamente o novo direito constitucional positivo fixa poderes para o Estado brasileiro em matéria econômica e social, em níveis nunca antes sonhados. São capítulos novos e desconhecidos no direito anterior.

São os dispositivos concernentes ao que Jacques Maritain considera os "novos direitos do homem" e que constituem os títulos V e VI da atual Constituição – dispõem sobre a ordem econômica e social, e sobre a família, a educação e a cultura.

Eis o que trata a Constituição atualmente em vigor:

TÍTULO V

Da Ordem Econômica e Social

Art. 145. A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano.

Parágrafo único. A todos é assegurado o trabalho que possibilite existência digna. O trabalho é obrigação social.

Art. 146. A União poderá, mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. A intervenção terá por base o interesse público e por limite os direitos fundamentais assegurados nesta Constituição.

Art. 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

Art. 148. A lei reprimirá toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.

Art. 149. A lei disporá sobre o regime dos Bancos de depósitos, das empresas de seguro, de capitalização e de fins análogos.

Art. 150. A lei criará estabelecimentos de crédito especializado de amparo à lavoura e à pecuária.

Art. 151. A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais.

Parágrafo único. Será determinada a fiscalização e a revisão das tarifas dos serviços explorados por concessão, a fim de que os lucros dos concessionários, não excedendo a justa remuneração do capital, lhes permitam atender a necessidade

de melhoramento e expansão desses serviços. Aplicar-se-á a lei às concessões feitas no regime anterior, de tarifas estipuladas para todo o tempo de duração do contrato.

Art. 152. As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para a efetivação de exploração ou aproveitamento industrial.

Art. 153. O aproveitamento dos recursos minerais e de energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal na forma da lei.

§ 1º As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no país, assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração. Os direitos de preferência do proprietário do solo quanto às minas e jazidas, serão regulados de acordo com a natureza delas.

§ 2º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento de energia hidráulica de potência reduzida.

§ 3º Satisfeitas as condições exigidas pela lei entre as quais a de possuírem os necessários serviços técnicos e administrativos, os estados passarão a exercer nos seus territórios a atribuição constante deste artigo.

§ 4º A União, nos casos de interesse geral indicados em lei, auxiliará os estados nos estudos referentes às águas termominerais de aplicação medicinal e no aparelhamento das estâncias destinadas ao uso delas.

Art. 154. A usura, em teorias as suas modalidades, será punida na forma da lei.

Art. 155. A navegação de cabotagem para o transporte de mercadoria é privativa dos navios nacionais, salvo caso de necessidade pública.

Parágrafo único. Os proprietários, armadores e comandantes de navios nacionais, bem como dois terços, pelo menos, dos seus tripulantes, devem ser brasileiros (art. 129, nº I e II).

Art. 156. A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

§ 1º Os estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham moradia habitual, preferência para aquisição até 25 hectares.

§ 2º Sem prévia autorização do Senado Federal, não se fará qualquer alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dez mil hectares.

§ 3º Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, ocupar, por dez anos ininterruptos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, trecho de terra não superior a 25 hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.

Art. 157. A legislação do trabalho e da previdência social obedecerão aos seguintes preceitos, além de outros que visem a melhoria da condição dos trabalhadores:

I – salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as necessidades normais do trabalhador e de sua família;

II – proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil;

III – salário do trabalho noturno superior ao do diurno;

IV – participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar;

V – duração diária do trabalho não excedente a oito horas, exceto nos casos e condições previstos em lei;

VI – repouso semanal remunerado, preferentemente aos domingos e, no limite das exigências técnicas das empresas, nos feriados civis e religiosos, de acordo com a tradição local;

VII – férias anuais remuneradas;

VIII – higiene e segurança do trabalho;

IX – proibição de trabalho a menores de 14 anos; em indústrias insalubres, a mulheres e a menores de 18 anos; e de trabalho noturno a menores de 18 anos respeitadas, em qualquer caso, as condições estabelecidas em lei e as exceções admitidas pelo juiz competente;

X – direito da gestante a descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do emprego nem do salário;

XI – fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria;

XII – estabilidade, na empresa ou na exploração rural, e indenização ao trabalhador despedido, nos casos e nas condições que a lei estatuir;

XIII – reconhecimento das convenções coletivas de trabalho;

XIV – assistência sanitária, inclusive hospitalar e médica preventiva, ao trabalhador e à gestante;

XV – assistência aos desempregados;

XVI – previdência, mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte;

XVII – obrigatoriedade da instituição do seguro pelo empregador contra os acidentes do trabalho.

Parágrafo único. Não se admitirá distinção entre o trabalho manual ou técnico e o trabalho intelectual, nem entre os profissionais respectivos, no que concerne a direitos, garantias e benefícios.

Art. 158. É reconhecido o direito de greve, cujo exercício a lei regulará.

Art. 159. É livre a associação profissional ou sindical, sendo reguladas pela lei a forma de sua constituição, a sua representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas pelo poder público.

Art. 160. É vedada a propriedade de empresas jornalísticas, sejam políticas ou simplesmente noticiosas, assim como a radio fusão, a sociedades anônimas por ações ao portador e a estrangeiros. Nem esses, nem pessoas jurídicas, excetuados os partidos políticos nacionais, poderão ser acionistas de sociedades anônimas proprietárias dessas empresas. A brasileiros (artigo 129, nº I e II) caberá, exclusivamente, a responsabilidade principal delas e a sua orientação intelectual e administrativa.

Art. 161. A lei regulará o exercício das profissões liberais e a revalidação de diploma expedido por estabelecimento estrangeiro de ensino.

Art. 162. A seleção, entrada, distribuição e fixação do imigrante ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional.

Parágrafo único. Caberá a um órgão federal orientar esses serviços e coordená-los com os de naturalização e colonização, devendo nesta aproveitar nacionais.

TÍTULO VI

Da Família, da Educação e da Cultura

CAPÍTULO I

Da Família

Art. 163. A família é constituída pelo casamento de vínculo indissolúvel e terá direito à proteção especial do Estado.

§ 1º O casamento será civil, e gratuita a sua celebração. O casamento religioso equivalerá ao civil se, observados os impedimentos e as prescrições da lei, assim o requerer o celebrante ou qualquer interessado, contanto que seja o ato inscrito no registro público.

§ 2º O casamento religioso, celebrado sem as formalidades deste artigo, terá efeitos civis, se, a requerimento do casal, for inscrito no registro público mediante prévia habilitação perante a autoridade competente.

Art. 164. É obrigatória, em todo o território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo de famílias de prole numerosa.

Art. 165. A vocação para suceder em bens de estrangeiro existentes no Brasil será regulada pela lei brasileira e em benefício do cônjuge ou de filhos brasileiros, sempre que lhes não seja mais favorável a lei nacional do *de cujus*.

CAPÍTULO II

Da Educação e da Cultura

Art. 166. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art. 167. O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos poderes públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulam.

Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I – o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II – o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

III – as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

IV – as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores;

V – o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou seu representante legal ou responsável;

VI – para o provimento das cátedras, no ensino secundário oficial e no superior oficial ou livre, exigir-se-á concurso de títulos e provas. Aos professores, admitidos por concurso de títulos e provas, será assegurada a vitaliciedade;

VII – é garantida a liberdade de cátedra.

Art. 169. Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 170. A União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios.

Parágrafo único. O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 171. Os estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino.

> Parágrafo único. Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com o auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional.
>
> Art. 172. Cada sistema de ensino terá obrigatoriamente serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar.
>
> Art. 173. As ciências, as letras e as artes são livres.
>
> Art. 174. O amparo à cultura é dever do Estado.
>
> Parágrafo único. A lei promoverá a criação de institutos de pesquisas, de preferência junto aos estabelecimentos de ensino superior.
>
> Art. 175. As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do poder público.

Procuremos, agora, saber o que dispunha o direito anterior, segundo o Desembargador José Duarte.[4] Consideraremos "direito anterior" a Constituição de 1891, já que as de 1934 e 1937 refletiam a presença de mesmo estado de espírito da de 1946, todos produtos da mesma geração.

Era omisso o direito anterior com relação aos seguintes artigos: 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151. Os artigos 152 e 153 servirão de exemplo, por não ser omissa a legislação anterior. Refere-se à distinção entre a propriedade do solo e a do subsolo, nacionalizado este.

Dizia a Constituição de 1891, artigo 72, § 17:

> As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem de exploração deste ramo da indústria.

Quando a legislação anterior não era omissa, dispunha o contrário.

Continuemos a enumeração: artigo 154, legislação anterior omissa, 155, caso raro, identidade de situação, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, omissa a legislação anterior. Pode-se dizer que, se excetuarmos um único artigo, todo o título V da atual Constituição dispõe sobre matéria desconhecida na Carta de 1891, presente

embora nas de 1934, 1937. Se passarmos à matéria do Título VI (Da família, da educação e da cultura), o fenômeno é o mesmo: omissa de ponta a ponta a legislação constitucional anterior com exceção do artigo 72, § 4º, da Carta de 1891: casamento civil obrigatório...

Já nas Constituições de 1934 e 1937 a matéria é largamente exposta, se bem que, nem sempre, com o mesmo espírito, e as mesmas intenções. O fato, porém, de existirem dispositivos regulando a ordem econômica e social e a família, a educação, a cultura numa Constituição demonstra o reconhecimento da existência de uma certa ordem de problemas, ignorada nas que forem omissas.

A razão disto está nas seguintes observações de autorizado pensador político do Canadá, J. A. Corry.

J. A. Corry distingue o estado liberal clássico e o estado moderno, denominando o primeiro de "estado negativo", cuja ação se limita às proibições e permissões da lei, e o segundo de "estado positivo", que exerce uma função atuante sobre a sociedade, cuja estrutura procura influenciar. Compara o estado "positivo" a um mestre-escola do tempo antigo, a obrigar os discípulos a aprender as lições. Daí a ampliação das tarefas do Executivo, e não somente das funções do Estado. Diz ele, "o Executivo é o único ramo do governo equipado para empregar energia na obtenção de resultados concretos. A guerra, por exemplo, é dirigida pelo Executivo e não por assembleias ou tribunais".[5]

9. Federação e Poder Judiciário

É um dos pontos mais firmemente estabelecidos pelos autores clássicos o da supremacia do Poder Judiciário, como intérprete da Constituição, no sistema federal. Qual a realidade desta noção no estado atual da questão?

Oliveira Viana, não sem exageros, acautela-nos contra o que denomina "marginalismo das elites" ou idealismo jurídico. Não se ignora que a sua posição era, muitas vezes, inspirada por hostilidade frontal ao regime democrático e que, deliberadamente, exagerava certas posições para demonstrar que os vários tipos de governo representativo adotados no Brasil não passavam de produtos artificiais de juristas em desacordo com a realidade, de juristas que viviam mais de livros do que de fatos. Não obstante seu exagerado realismo, seu quase materialismo sociológico, devemos

considerar que, em parte, e muitos casos, tinha razão. É que nem sempre as leis mais belas são as melhores. Assim, por exemplo, a Constituição de Weimar, a obra-prima do direito constitucional, a mais perfeita de quantas têm havido, não impediu que Hitler assumisse o poder e se fizesse ditador sem mover um "jota" na lei só alterada posteriormente.

Tomemos um caso concreto. Do ponto de vista jurídico, a federação se funda na supremacia do Supremo Tribunal Federal, com o seu poder de interpretar as leis, seus poderes ditos "políticos", além dos estritamente judiciais. Não é apenas o Supremo a instância mais elevada nos tribunais; não é somente a última porta a que o cidadão pode bater em procura de justiça; é o tribunal que julga os poderes da República, inclusive o Legislativo. Tal doutrina foi transferida dos Estados Unidos para o Brasil, incluída no texto constitucional de 1891, reproduzida nas demais, ensinada nas escolas e defendida pelos mestres. Mas nem sempre teve alcance prático, se é que o teve alguma vez.

Na história republicana não nos faltaram casos em que o Supremo Tribunal Federal recusou a coroa a ele oferecida e preferiu ser apenas tribunal entre particulares, nunca o julgador dos demais poderes.

Como se sabe, foram vãos todos os esforços de Rui Barbosa neste sentido.

Qual a razão disso?

Na América do Norte, pelas circunstâncias de sua formação, os estados gozavam de tremendos poderes, que não queriam ceder à União. Como resolver o problema do fortalecimento da unidade nacional, como obter a necessária centralização, sem sacrifícios maiores da autonomia dos estados e sem provocar lutas de hegemonias? O presidencialismo seria, parcialmente, uma solução, mas levaria a uma centralização em favor de grupos ou regiões. O fortalecimento da autoridade presidencial, que, apesar de tudo, progride sem cessar, poderia conduzir ao predomínio de um partido ou de um Estado, jamais da União. O senso prático dos norte-americanos descobriu o caminho: o reforço da autoridade da Suprema Corte, órgão oficialmente apolítico, que se colocaria sempre em favor da lei abstrata e racional, forçando a submissão dos estados à União em nome da lei, e não das ambições de homens ou partidos, e atingindo todos os estados igualmente, tanto que a nomeação de juízes

depende de prévia aprovação do Senado, para garantir-se a sua imparcialidade em face das unidades da federação.

Ora, a unidade nacional, para o Brasil, viera do Império. A própria autonomia dos estados era uma concessão do poder constituinte nacional, de modo que no Brasil sempre houve a Soberania Nacional, e, nunca, soberanias estaduais associadas.

Em consequência disto, a chamada função "política" do Supremo Tribunal não possuía base real, nem utilidade prática para defesa da unidade nacional. A nossa tradição é a do parlamentarismo imperial, em que o Executivo e o Legislativo funcionavam juntos sob a mesma autoridade, a do presidente do Conselho. A República acentuaria tal situação, com a subordinação de todos os poderes ao presidente da República.

Nos Estados Unidos, o presidente da República e a Suprema Corte durante um século tiveram política idêntica, o que acabou garantindo a autoridade judiciária. Mas a realidade brasileira é outra.

É que nenhum tribunal poderá servir, se não tiver forças que garantam a aplicação de seus arrestos. Se hoje a Suprema Corte pode suspender decisões do presidente dos Estados Unidos, e não há revolta contra ela, este resultado se conseguiu depois de vários anos em que os poderes da União lutavam contra a primazia dos estados, os presidentes forçaram o cumprimento das decisões judiciárias. A autoridade do Judiciário na Inglaterra provêm de muitas causas, inclusive das lutas entre a Coroa e o Parlamento, das quais os juízes se beneficiaram. Já na França, de certo modo não há Poder Judiciário no sentido anglo-americano da palavra: só existe um poder em França, o do Parlamento. Vigora um absolutismo de assembleia como vigorou um absolutismo real, de Luís XIV e Luís XV.

No Brasil, já feita a unidade nacional pela Monarquia e garantida, na República, pela "política dos governadores", desconhecidos os conflitos entre os poderes pela supremacia do presidente, os chamados "poderes políticos" do Supremo Tribunal nunca tiveram utilidade prática para os governantes. Atrofiaram-se, pois, como todo órgão sem função.

Permanece nas leis, mas não está nos costumes e, na realidade, o próprio Judiciário rejeita semelhante papel.

Rui não compreendera, talvez, que a solução americana não constituía o resultado de um desejo abstrato de fundar a ordem jurídica ideal, mas sim a consolidação da luta pela supremacia da União

sobre os estados. O Conselho de Estado já fizera o que a Suprema Corte poderia fazer, isto é, a unidade nacional. Caberia, pois, ao novo Supremo o aperfeiçoamento do que era obra do antigo: decidir a aplicação das leis nas causas em que os cidadãos estivessem em litígio, entre si, ou com o poder público. E esta missão o Judiciário a cumpriu, com as naturais limitações e imperfeições da natureza humana. Já a grande missão política que lhe assinava Rui era historicamente inadmissível e sem sentido político prático.

Estaríamos dentro da nossa tradição e mais em contato com os fundamentos reais de nossa organização política se colocássemos o problema em outras bases: e procurássemos os caminhos fundados na luta partidária e, não, no ordenamento jurídico do Estado. A liberdade estaria resguardada se a evolução partidária que vinha do Império conservasse sempre igual em seu desenvolvimento. É que, ao ocaso do glorioso Partido Conservador, se sucederiam dois novos partidos liberais – embora visíveis três tendências – a clássica, a "federalista" e a "socialista", esta última chefiada por Joaquim Nabuco, a quem a história reservara o papel de fundador de um partido cristão-social, mas os fatos o encaminharam para outros rumos.

Se a República houvesse conhecido partidos fortes e estáveis, dentro das linhas de força da época – centralização – descentralização, liberalismo – socialismo –, o equilíbrio de poderes estaria restabelecido. Pois, o que, no Brasil, enfrenta o Executivo é o Parlamento. O nosso conceito de Estado é antes político do que jurídico, antes do tipo britânico ou francês do que americano.

Assim o foi no Império e assim voltou a ser depois de 1930. Pode não ser elegante, mas é realidade nacional.

Notas

1. Os dados citados nesta parte foram todos, sem exceção, retirados de mensagens apresentadas ao Legislativo pelos então governadores Milton Campos e Juscelino Kubitschek de Oliveira.
2. J. Pinto Antunes, O princípio federativo, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais*, p. 117-118, out. 1953.
3. Ibidem, p. 120-121.
4. Desembargador José Duarte, *A Constituição brasileira de 1946*, Rio, 1947, v. 14, p. 91 e seguintes.
5. J. A. Corry, *Democratic government and politics*, Toronto, 1952, p. 517.

CAPÍTULO VI
A UNIFICAÇÃO ECONÔMICA

Assiste o Brasil, a partir do segundo quartel do século XX, a uma transformação econômica de profundas e amplas consequências e que se realiza à margem das estruturas políticas dominantes, prejudicada, mesmo, por elas, e que marcará de maneira singular o nosso tempo. Tão extraordinária é esta revolução que fará de nossa época o início de uma fase nova, distinta radicalmente de tudo o que houve no Brasil, desde os primeiros dias. Para que possamos bem compreender esta grande revolução, mister se torna estudar as principais etapas de nossa história, o que faremos de modo sucinto e resumido, uma vez que os fatos são conhecidos por todos em linhas gerais, faltando, apenas, a sua interpretação.

1. O "arquipélago de culturas"

Era o Brasil na fase colonial uma basta constelação de situações independentes. O "arquipélago de culturas", conforme a expressão consagrada. Do ponto de vista físico, convém dizer, havia uma base para a unidade, na extensão larga do litoral, a garantir um território homogêneo. Administrativamente, o Brasil compunha-se de governos autônomos, ligados diretamente a Portugal. Seja na fase dos dois governos – o Estado do Brasil e o Estado do Maranhão, separação exigida pelas dificuldades de navegação entre a Bahia e o Pará, seja depois da União e a consequente elevação do Brasil a principado com a Dinastia de Bragança, seja como for, sempre houve governos locais, distintos, muitas vezes com organização própria e diretamente dependentes da Metrópole. O elo de União era a Coroa e a adoção genérica dos princípios essenciais do direito luso ao Brasil. Havia um só rei, uma só lei, uma só língua: mas, floresciam administrações inteiramente autônomas entre si.

Dirá a respeito Luís Camilo de Oliveira Neto:

> A compreensão muito exata da realidade complexa do Império colonial português constituído pelas mais diversas regiões em que habitavam povos cujo grau de civilização e cultura

> variava extremamente, levou a administração de Lisboa, dentro de um critério de centralização superior, a estabelecer um conjunto de medidas assimétricas, particulares e variáveis, que correspondiam, tanto quanto é possível verificar, às necessidades destas regiões e ao desenvolvimento das zonas atingidas pelo movimento lusitano de expansão.[1]

Esta autonomia, esta variedade de soluções, completava-se pelas medidas policiais destinadas a impedir o trânsito de capitania para capitania, não se falando em dificuldades de ordem natural. O Brasil era um rosário de capitais, ligadas pelo mar, apenas, e dependentes unicamente de Lisboa. A vinda da família Real mudou a sede, o Rio porém era apenas a nova Corte. Não era a capital de uma nação.

Do ponto de vista econômico, a situação era a mesma: cada capitania negociava com a Metrópole. Ou com a África.

Havia, pois, uma espécie de simetria entre a organização econômica e a situação política: pluralidade de grupos autônomos e separados.

Este fato se patentearia, muito mais tarde, também, no caráter localista de todos os movimentos políticos ou sociais, mesmo no século atual. Mas, no período colonial o fato era nítido: a guerra contra os holandeses não atingiu senão a zona do açúcar: a Inconfidência Mineira ficou por aqui, e o 1817 teve campo de ação certo.

2. E os bandeirantes?

Vieram, então, os Bandeirantes. Coube-lhes ser a grande exceção: a marcha pelo interior, a incursão pela terra, a projeção continental do Brasil. Se o nosso mapa é um triângulo construído sobre a base do litoral, competiu aos Bandeirantes riscar a linha da altura. E se no reinado de D. João V tivemos traçado de maneira quase exata os contornos do mapa atual do Brasil, não podemos deixar de lado o Bandeirante da Diplomacia, o secretário del-rei, o grande Alexandre de Gusmão.

Certamente os Bandeirantes não tiveram meios e modos de construir uma ligação interna permanente do Brasil. Constituíram, porém, a sua área territorial. Um detalhe impressionante: o único caso de comunicação interna de importância na vida colo-

nial estava na área dos Bandeirantes: o "Caminho novo" que ligava Minas ao Rio, aberto pelo guarda-mor Garcia Rodrigues Pais, filho de Fernão Dias.

Antes da elevação do Brasil a Reino Unido, desconhecia o nosso país a unidade administrativa e a unidade econômica. Éramos uma colcha de retalhos, tenuemente ligadas as partes pela subordinação à Corte de Lisboa, situada longe e remota em tudo. As capitanias só se comunicavam por mar, e pouco.

3. A Monarquia

Em 1822 a Monarquia fez a Independência do Brasil, construída pelo apoio das províncias do centro, num movimento de defesa da sua frágil unidade contra as manobras separatistas das Cortes de Lisboa.

A luta para a extensão da autoridade do governo do Rio de Janeiro, e da Independência do Brasil às províncias do Norte não foi fácil e deu trabalho. A consciência de existir algo de comum entre o Rio e o resto do país era quase nula: "*a priori*" o Maranhão tinha tantos motivos de se sujeitar ao Rio como a Lisboa. E Portugal estava mais perto e mais intensas as relações. Lord Cochrane, afinal, conseguiu o *tour de force* que Vieira tinha como impossível e levou a esquadra ao Norte. Mal se tinha conseguido estender a autoridade do Império a todo o território da América Portuguesa, a Confederação do Equador quase que põe tudo a perder. Mais tarde viriam agitações na Cisplatina, movimentos federalistas dos últimos anos do reinado de D. Pedro I. Os tumultos e revoluções localistas atravessaram a Regência até a Revolução Praieira em plena era de D. Pedro II.

Mas acima de tudo e por tudo, conservara-se a Constituição, completada no que se refere às franquias provinciais, pelo Ato Adicional. Criou-se o órgão de unificação que foi o Conselho de Estado. Foram 20 anos terríveis, cheios de revoluções sangrentas, de reformas sociais e políticas de extensão e profundidade, 20 anos durante os quais o Brasil aboliu a ordem jurídica proveniente da legislação colonial e adotou outra, ainda em vigor. Depois de todas estas idas e vindas, porém, um princípio estaria de pé: a América portuguesa seria uma só nação sujeita a uma única lei.

4. Mantida a pluralidade econômica

Se o Império fez a unidade nacional, se conseguiu elevar uma ordem jurídica única e una, válida a mesma lei para todos os brasileiros, não conseguiu a unidade econômica e nem havia como. Éramos um país agrário, e vivíamos de produtos extrativos ou de agricultura tropical. Exportávamos café e comprávamos na Europa tudo o que consumíamos. Praticamente todos os produtos industrializados, inclusive alguns cuja fabricação no país parecia perfeitamente natural, vinham da Europa. E detalhe importante: cada província comerciava diretamente por seus portos com o estrangeiro. E, Minas de parte, todas se comunicavam pelo mar. Para que se possa calcular a situação no que concerne ao sistema de comunicações, basta o caso que marcou o início da Guerra do Paraguai: o presidente de Mato Grosso, para chegar a Cuiabá, tinha que passar pelo Rio da Prata e subir o Rio Paraguai...

Naturalmente que a partir da grande pacificação realizada com o governo de Conciliação, começaram a surgir esboços de industrialização, sempre crescentes, mas, ainda insuficientes.

O primeiro passo, porém, estava dado: a unidade política, condição de ordem e segurança internas, permitindo liberdade de comunicações, é a base do progresso econômico. O capitalismo só surgiu na Europa depois que o absolutismo unificou as nações e liquidou o caos feudal.

Impunha-se, também, a criação de uma rede interna de comunicações e esta foi a grande obra do Império no plano econômico. Alguns espíritos sem o sentido das perspectivas históricas, esquecidos de que o Estado liberal evitava atribuir-se objetivos econômicos, “criticam” o Império por adotar as linhas mestras da política econômica tida ao tempo como as mais “científicas”. Muito possivelmente o Brasil deve ter sido o mais intervencionista de todos os países na época. Mas não seria muito; estávamos no século XIX. Isto não impediu que, com o apoio oficial, se lançasse o país numa grande aventura ferroviária que marcaria um século de nossa história. Como sabe qualquer pessoa, a rede ferroviária atual não passa de prolongamento da obra ciclópica lançada pelos homens que vararam a Serra do Mar e lançaram os trilhos em todos os pontos habitados do planalto. Galgado este, o resto seria fácil.

Um estudo da rede ferroviária do Império levaria, à primeira vista, a uma conclusão estranha: eram linhas paralelas, como os limites das capitanias hereditárias, ligando a costa ao interior, conservando-se, todavia, o sistema antigo: ilhas econômicas vendendo e comprando em mercados estrangeiros. Mas, se considerarmos o duplo traçado da Central, linha de Minas, linha de São Paulo, veremos que esta teria por fim varar o "centro" do país ligando as linhas paralelas umas nas outras.

O Império, pois, estabeleceu a unidade política e jurídica e, graças às redes ferroviárias, lançou as bases de uma remota unificação econômica. Em 1889, porém, as províncias continuavam isoladas, insulamento este que estava na raiz dos movimentos "federalistas".

Com a República veio a federação, exatamente quando se tentava uma nova fase da história econômica, visível, principalmente, no que tange ao fim da escravidão e ao início da colonização europeia.

Cada província transformava-se em Estado amplamente autônomo, como vimos, alguns utilizando bem, outros mal, estas liberdades.

Do ponto de vista econômico, a situação não se alterara muito. Continuávamos consideravelmente agrários e cada Estado, como as capitanias, constituía um compartimento estanque. Sentia-se, já, um começo de industrialização, discreto e ligeiro, mas acentuado. O café, porém, continua ainda alma de tudo. E os artigos de boa categoria vinham da Europa. O Brasil era uma província da Europa. Ou, antes, uma série de províncias. Até os livros brasileiros vinham, geralmente, impressos em Portugal ou na França. Usar artigos nacionais era atitude própria de plebeísmo irremediável, completo e definitivo. Daremos um exemplo local e espantoso: quando se construiu Belo Horizonte, usaram-se telhas francesas, que não o eram por serem de tipo francês, planas, distintas das boas e velhas telhas curvas portuguesas – mas por virem da França e o madeirame era de pinho de Riga – vinha madeira do Báltico para Minas! Com o tempo a situação começou a mostrar sinais de mudança: a guerra atrapalhou o comércio com a Europa, as necessidades da industrialização tornaram-se mais ativas, as desordens financeiras e os erros administrativos fizeram cair o câmbio e as importações principiaram a ficar difíceis. Afinal, 1929 veio, e a debacle. Outra era começava.

Resumindo, podemos dizer que, do ponto de vista econômico, a República não acusou diferença essencial do Império: prosseguiu a construção de estradas de ferro e a industrialização continuou no mesmo ritmo. Cite-se, de amostra, o fato de o Código Comercial de 1850 sobreviver ao grande codificador da República. A estrutura econômica do país não pedia nada de novo. E está vigorando até hoje... Do ponto de vista político, uma exacerbação do espírito localista e de autonomia, como nos tempos coloniais, moderado, porém, pela ação dos presidentes que, geralmente representando a ação conservadora dos fazendeiros de Minas e São Paulo, conseguiram fazer vigorar um curioso regime de partido único e de presidentes de fato nomeados, nulamente democrático, mas útil.

5. As fronteiras econômicas

Em 1929 o mundo sem fronteiras econômicas visíveis, o *one world* criado pelo Congresso de Viena, veio abaixo. Durara cem anos a paz estabelecida pela assembleia dirigida por Metternich. Com a guerra de 1914 principiava o fim de uma das épocas mais tranquilas e construtivas da humanidade e devemos considerar isto um fato extraordinário, pois raramente ocorrem situações análogas. Se vimos em 1914 a paz do Congresso de Viena e a ordem mundial por ele estabelecida tendo o seu fim, em 1929 tivemos a repercussão do fenômeno na ordem econômica. No Brasil houve a queda do café e a série de acontecimentos que todos conhecem muito bem. Depois de um decênio de agitações e confusões, lançaram o mundo nos horrores da Segunda Guerra Mundial deste século apocalíptico. O Brasil, que desde alguns anos antes (movimento modernista e agitações correlatas) vinha "descobrindo" próprios valores, forçando a um movimento de retorno sobre si próprio, foi levado a enrolar-se, e viver de seus próprios recursos.

6. A revolução paulista

Não foi a grande luta, a guerra sangrenta pela constitucionalização, a verdadeira revolução paulista.

Trata-se de outra, silenciosa e incruenta que foi o desvio, no princípio doloroso, dos esforços paulistas, da cultura do café, para a

industrialização. Muitos fatores contribuíram para isso, mas todos se resumem numa dominante principal: a criação de um mercado consumidor para a indústria paulista, constituído pelo resto do país, impossibilitado, por um motivo ou por outro, de importar. Inclusive por não haver mercado produtor estrangeiro para exportar para o Brasil e não tínhamos moeda suficientemente valorizada para a importação. O Brasil tornou-se autárquico à força. E, aos poucos, em todas as cidades brasileiras, o comércio começou a substituir o produto *made in* qualquer coisa, por um orgulhoso "Indústria brasileira". Isto é, artigo produzido em São Paulo, em geral, pois não podemos esquecer a colaboração de outros estados para o mesmo esforço. O principal centro, mesmo, é São Paulo, hoje a capital econômica do país. Das terras bandeirantes saem os produtos industrializados e para elas vão as matérias-primas e o dinheiro.[2]

Muito embora a rede de transportes ainda seja, em parte, a antiga, sente-se que a circulação econômica do Brasil tem o centro propulsor na terra de Anchieta. E, reflexo desta situação, há o grande movimento migratório interno, o que faz de São Paulo um receptáculo de brasileiros de todos os pontos do país, tirando-lhe o ar de província, para o de Metrópole.

O resultado é que o Brasil não é mais uma série de faixas paralelas, ligando uma zona de "interior" ao mar e, por meio deste, ao estrangeiro. É uma série de linhas convergentes sobre São Paulo. E se ainda não conseguimos a Independência econômica conseguimos, já, a unidade econômica. O resto é questão de tempo.

7. A questão política

Tudo isto se fez em meio de agitações políticas e transformações de toda a sorte, a demonstrar que a administração das coisas, o progresso econômico nasce do esforço dos homens, contribuindo relativamente pouco os regimes políticos. Ditadura ou democracia, autonomia dos estados ou a centralização do Estado Novo, tudo passou sem impedir ou acelerar a construção de fábricas. Um mau governo pode, de fato, prejudicar e, um bom, auxiliar. Mas, em tese, ao Estado cabe o governo dos homens e aos particulares a administração das coisas. Interessante é que muitos entusiastas do regime federativo, como o Sr. Afonso Arinos, levam a crédito da federação o grande desenvolvimento de São Paulo nos primeiros anos da República.

O ponto culminante, porém, da marcha ascensional foi atingido em pleno Estado Novo, o que desmentirá a tese. Na realidade, a situação pode ser descrita simplesmente assim: o progresso econômico nasce sempre da existência de um consumidor em frente a um produtor. Havendo quem faça e havendo quem compre, a coisa irá de si. É este relativo fundo de verdade que há no liberalismo econômico, que não foi descoberto por Adam Smith, mas sempre se teve como coisa sabida.

8. O lado social

Há um lado, que poderia ser considerado entre os embaraços criados pelo poder público ao desenvolvimento econômico, mas que deve ser um de nossos motivos de orgulho. O Brasil é o caso único de país a fazer uma revolução industrial sem sacrificar demasiado o homem. A legislação social, já preconizada pelo príncipe D. Luís de Orleans e Bragança, nasceu simultaneamente com a industrialização. A Revolução Industrial do século passado custou ao operário europeu uma das formas mais terríveis de sofrimento e escravidão. Burton dizia que o escravo brasileiro levava existência invejável relativamente ao operário inglês. A URSS está fazendo a industrialização na base do totalitarismo e do trabalho escravo. Nos Estados Unidos havia a fuga para o Oeste como compensação às crises, e há a situação especial do negro. No Brasil, as fábricas nascem apesar das greves e todas as agitações, algumas promovidas pelo próprio governo. Pode ser mais complicado. Temos, porém, este motivo de orgulho: junto das chaminés, há homens livres, apenas.

9. O dever da nova bandeira

Não pretendemos, neste final, produzir profecias. Apenas formular uns prognósticos incitantes, como diria Karl Jaspers. Ou, antes, lembrar aos paulistas o dever da nova Bandeira. Trata-se de algo muito simples: expandir a economia paulista pelo *hinterland* brasileiro. Certamente as indústrias paulistas abastecem boa parte do mercado brasileiro. Este, porém, é reduzidíssimo, ainda em comparação com a população. Não é bem melancólico para um produtor de calçados recordar o número de brasileiros que vivem

descalços? E o mesmo se dirá de todas as demais indústrias. Ora, uma expansão econômica, uma desconcentração econômica, se bem efetuada, poderá conduzir à elevação da renda nacional *per capita*, e, como consequência, aumentar a capacidade consumidora do povo brasileiro.

Seria, portanto, de todo interesse – e do interesse de todos – que certas indústrias paulistas abrissem fábricas filiais em vários pontos do país, criando pequenos centros produtores satélites, destinados a criar em outras partes esboços de industrialização, e, principalmente, ampliando os centros consumidores, já que estas indústrias filiais, por sua localização, poderiam vender mais barato.

Outro aspecto mais importante desta expansão paulista, deste novo bandeirismo, estaria na instalação de fábricas destinadas ao aproveitamento de riquezas naturais, junto às fontes produtoras. Como os Bandeirantes saíram à procura de ouro por toda a parte, os capitais paulistas sairiam em busca de novas soluções, como por exemplo o aproveitamento da Amazônia. Todos falam nas riquezas inexploradas do Brasil. Que as explorem os descendentes de Amador Bueno.

10. Descentralização das indústrias

Esta questão leva-nos a outra: a da descentralização das indústrias. A "megalópole", como diz João de Scantimburgo, além de um grande mal, é reflexo de uma situação técnica já superada, conforme demonstrou amplamente Lewis Munford. No tempo em que a fonte de energia era o carvão de pedra e as comunicações se faziam pelas estradas de ferro e pelos navios, naturalmente as indústrias se concentravam nos portos, junto dos locais de fácil abastecimento. Hoje, na era da eletricidade, do petróleo, quase da energia nuclear, uma cidade grande é quase tão ridícula como as anquinhas e as saias-balão de nossas bisavós. Demais, uma cidade grande é um pélago de problemas complicados e torna a vida cheia de dificuldades. A transferência das indústrias para lugares menores – o que já se começa a fazer com certa intensidade no Brasil – além de simplificar muita coisa para o produtor, torna a vida do empregado muito melhor e mais saudável e eleva os seus salários reais, pela redução de certas despesas impostas pela vida nas grandes cidades.

Este novo bandeirismo poderia chamar a si esta tarefa – a de levar as indústrias mais para o campo – ajudando, como os velhos paulistas fizeram, a povoar o país. Em lugar desta ideia algo singular da mudança da capital – e que consiste em fazer da capital do país uma espécie de núcleo povoador, quando se sabe que a capital deve ficar no centro demográfico do país, mais perto do povo e não em regiões distantes – em lugar da nova capital, poderíamos tentar o povoamento do interior pelo avanço das indústrias, dentro dos limites e das condições que a técnica exige. Cada cidade com a sua indústria, em torno, a fímbria da zona rural.

Claro está que o Brasil, como qualquer outro país, terá zonas industriais e zonas agrárias, não tendo sentido a ideia de um país em que a divisão do trabalho no plano regional seja desconhecida. O que estamos propondo é uma relativa descentralização das indústrias, e, principalmente, o aproveitamento das possibilidades de cada região. De qualquer modo a nossa economia está no início de sua fase de expansão e o que temos ainda não representa senão o começo. E o que interessa, no caso, é a conquista dos mercados consumidores internos, com o incremento da capacidade consumidora de todos os brasileiros, e o aproveitamento intensivo das nossas riquezas.

Notas

1. Apud J. C. de Olmeira Torres, *O homem e a montanha*, Belo Horizonte, 1944, p. 96.
2. O *Correio Paulistano* publica em sua edição de 25 de dezembro de 1957 o seguinte comentário:

   "Há dois setores em que, sobremodo nos últimos tempos, está-se operando a expansão do mercado de consumo interno no Brasil. Primeiro, o das vendas por rodovias e ferrovias entre as unidades da federação. Segundo, o escambo de produtos entre essas mesmas unidades pela orla do Atlântico.

   Lamentavelmente, o país ainda não dispõe de organização estatística adequada para aferir da densidade das trocas por estradas de ferro e de rodagem. Sabemos, todavia, mercê de estudos e dados esparsos, coletados nesse ou naquele Estado, que o total desse intercâmbio supera por larga margem o efetuado entre as nossas praças na fímbria oceânica.

   Os dados referentes à cabotagem são, pois, os únicos que se encontram ao nosso alcance. Mas até mesmo esses dados não são disseminados com a presteza e o senso de oportunidade, que fora de desejar.

   Uma nação, como a nossa, tendo de enfrentar a concorrência internacional de blocos e aglomerados externos; e encontrando dificuldades consideráveis à boa colocação de vários de seus produtos-base, não pode ficar alheia às tendências que dominam na área de seu *home market*.

   Daí, a necessidade de informações estatísticas reais, honestas, atualizadas, sobre esse assunto, que nos é realmente vital.

O *Mensário estatístico*, editado pelo Serviço de Estatística Econômica e Financeira do Ministério da Fazenda, acaba de divulgar os algarismos referentes à cabotagem nacional, até o ano de 1955. E, no tocante ao ano de 1956, divulgou os resultados colhidos tão somente de janeiro a julho desse período. Em sete meses, portanto, do ano que findou.

O quadro de nossas trocas mercantis, por via marítima, é, porém, animador. Senão vejamos.

De 1938 a 1955, o volume dessa corrente foi o abaixo consignado:

	toneladas
1838	2.606.695
1939	2.892.550
1948	3.948.895
1949	4.015.553
1950	4.190.348
1951	4.774.683
1952	4.714.827
1953	4.817.933
1954	5.100.644
1955	5.404.004

À luz dessa série numérica, não é lícito negar ou ocultar o trend incoercível para maior amplitude de nosso comércio entre as unidades brasileiras.

Teria, porém, o ano de 1956 assinalado recuo ou, pelo contrário, fortalecimento desse caudal de transações?

A fim de respondermos em parte a essa interrogação, estabeleçamos o cotejo entre o *quantum* atingido, no biênio 1955-1956, e de janeiro a julho de cada período:

Janeiro	365.971	492.457
Fevereiro	372.867	435.376
Março	483.767	685.500
Abril	419.077	573.224
Maio	462.948	563.548
Junho	451.151	547.022
Julho	479.907	507.524

A despeito de o ano de 1955 haver registrado, até então, o mais alto nível conquistado no plano da cabotagem, o confronto entre as exportações mensais no biênio mencionado evidencia amplamente que o volume atingido no plano p. findo, e até fins de julho, superou com facilidade o atingido, para esse período, em 1955. Não houve um só mês, em 1956, que não tenha marcado um progresso sensível sobre 1955.

Baseados, pois, nos algarismos alusivos aos sete meses do começo de 1956, a estimativa para o conjunto desse ano deverá ser de, aproximadamente, 6.500.000 toneladas. Talvez mais ainda.

Donde podermos afirmar que, em 1956, é quase certo que a nossa cabotagem superou em volume o nosso fluxo exportador para o estrangeiro, o qual se cifrou em apenas 5.751.000 toneladas.

Chegou o Brasil a um estágio de sua evolução econômica em que a ampliação das fronteiras de consumo de seu inside market lhe constitui autêntico imperativo.

Reduzidos em número são os povos contemporâneos, que apresentam em seu organismo um como que imperium econômico, ainda quase que por desenvolver e valorizar.

Detentores somos, e felizmente, desse privilégio”.

CAPÍTULO VII
A CRISE DO FEDERALISMO

Diz Laski em seu ensaio sobre o governo parlamentar na Inglaterra:

> Antes de 1940, o federalismo vinha abaixo no mundo inteiro, pois que, uma divisão do poder, abandonando importantes atribuições nas mãos de legislaturas subordinadas, deixava, deste modo, o governo federal incapaz de resolver eficazmente seus próprios problemas. Não deixava de haver, então, uma certa ironia em pensar-se num sistema tentando fazer da Grã-Bretanha uma sociedade quase federal, exatamente no momento em que a validade do federalismo estava às voltas com tamanhas dúvidas.[1]

De fato, o federalismo está em crise e somente surge hoje como solução válida no plano supranacional. O mundo moderno pensa em grandes agrupamentos de nações reunidas para a defesa mútua e só admite nações fortemente centralizadas. As razões destas situação são de ordem militar, econômica, social e técnica.

1. O fim do "princípio das nacionalidades"

O Tratado de Versalhes foi, de fato, o último capítulo da história do século XIX. Seus redatores repetiram a tragédia da Santa Aliança tentando salvar o absolutismo no caos de um mundo liberal, muito embora os diplomatas do Congresso de Viena possuíssem uma visão mais realista da sociedade e adotassem um princípio válido para o seu raciocínio e a sua ação, o princípio da legitimidade.

Os redatores do Tratado de Versalhes, homens do século XIX, consideravam a guerra como uma solução definitivamente superada – dizia-se então que aquela era a guerra que acabaria com as guerras – e defendiam intransigentemente o princípio das nacionalidades. Qualquer comunidade que a quisesse, poderia gozar do *status* de soberania, o que levou à destruição do Império Austro-Húngaro, tão útil como "carapaça protetora" entre o Oriente e o

Ocidente, e à formação de várias nações inviáveis na Europa central, e que seriam, depois, presas fáceis de alemães e russos. Chamberlain e Daladier pagaram em Munich o erro de Lloyd George e Clemenceau em Versalhes. Mas, para homens que sonhavam com um mundo de efetiva convivência pacífica, os grandes Impérios, de fato, seriam construções absurdas e sem sentido. Melhor fora a multidão de pequenas nações vivendo pacificamente ao sol. Ora, a situação hoje é diversa. As nações somente sobreviverão se unidas para a defesa. O mundo assiste ao embate ruidoso de grandes Impérios e ninguém pode sonhar com o isolamento. Os pequenos unir-se-ão entre si ou aos grandes para garantia da sobrevivência imediata. Isto no plano internacional. Dentro dos países, o mesmo problema está de pé: precisamos de exércitos bem aparelhados, grandes esquadras e força aérea eficiente. Isto não se consegue sem uma autoridade nacional forte, principalmente se considerarmos que a guerra possui referências no plano econômico e social, e que há hierarquias de planos e objetivos, como demonstra o tenente-coronel Golbery do Couto e Silva.[2] Ademais, um governo fortemente armado impor-se-á de maneira incontrastável. Assim como o aparecimento dos exércitos reais permanentes e das armas de fogo destruiu o poderio do feudalismo, igualmente as novas técnicas militares e a reorganização dos exércitos em novas bases, com a conscrição obrigatória de todos os cidadãos e ocupando todo o território nacional arrasaram as muralhas internas dos países. É suficiente recordar, para o caso brasileiro, a alteração do conceito de "força policial", depois de 1930. Não são mais exércitos estaduais, e sim tropa auxiliar do Exército Nacional, com armamento e organização, e regulamentação pelas autoridades militares nacionais. A guerra, hoje como sempre, é fator de unificação.

2. Economia nacional e internacional

As espantosas transformações do mundo em matéria econômica trouxeram iguais consequências: em primeiro lugar a formação de blocos supranacionais, como o Benelux, os acordos de Bretton-Woods, a União Europeia e várias outras no gênero; em segundo, a centralização econômica dos países. Não discutiremos aqui as formas supranacionais de federalismo econômico; ficaremos em alguns aspectos da unificação econômica de cada nação.

De todos estes sobreleva o reconhecimento das responsabilidades do Estado em matéria de orientação, planejamento e execução de uma política de produção, circulação e distribuição perfeitamente caracterizada. Em segundo lugar, pelo fato de que a própria iniciativa particular, na fase da técnica, jamais limita seu campo de ação a uma área circunscrita: todas as grandes empresas controlam centros de produção, transformação e comércio situados em lugares remotos. Fiquemos, porém, na ação econômica do poder público.

Se, num país de estrutura federal, o governo nacional e os governos estaduais adotarem sistemas de planejamento econômico divergentes, o resultado será caótico – o custo para a bolsa do particular será infinito e os resultados decepcionantes. Impõe-se, portanto, que haja um plano nacional, com planos regionais, abrangendo zonas econômicas ou geográficas definidas que, raramente, coincidem com as divisões administrativas legais. Assim, por exemplo, o programa de combate às secas não conhece as divisões entre estados. Além dos planejamentos da política econômica, que pressupõem, de toda a evidência, uma só autoridade, temos a execução de determinadas tarefas, hoje irremediavelmente entregues ao poder público. Tomemos um exemplo da pátria da *free-enterprise* – a *Tennessee Valley Authority*. Se a iniciativa particular não poderia arcar com as responsabilidades do empreendimento, nenhum governo estadual, por outro lado, teria meios de consegui-lo. De fato, num mundo dominado pela livre iniciativa particular e desconhecendo empresas de vulto considerável, podíamos imaginar soluções federalistas de tipo clássico – o poder público não teria que cuidar de assuntos de ordem econômica além da simples tributação. Mas, desde que surgiu a necessidade de uma política econômica, esta teria que ser, imediatamente, de enormes proporções e de âmbito nacional. Há mais, contudo. Esta política econômica (que não surgiu graciosamente, mas por imposição de circunstâncias imperiosas) liga-se às necessidades da Defesa Nacional e da ordem pública, o que vai desde a nacionalização de determinadas atividades ou bens naturais (indústrias de armamento, jazidas de certos minérios) até a luta contra formações econômicas particulares consideradas nocivas, como os *trustes*, e conduziu a um reforço do poder do Estado nacional, à centralização, à unificação. Basta a referência a um fato concreto, para que se tenha uma ideia da situação: conservassem as nossas leis a situação anterior a 1930

no que se refere à posse do subsolo pelo proprietário do solo, e, obviamente, sob a jurisdição dos governos estaduais, e teríamos a cessão de jazidas de grande interesse estratégico, a grupos internacionais, sem que as exigências da Defesa Nacional fossem consideradas – governos em depauperamento financeiro crônico cederiam por pouco mais de nada poderosas fontes de riqueza e de poder. Não é a variação da legislação estadual norte-americana acerca das sociedades anônimas a grande arma de defesa dos trustes?

Por fim: o colapso de 1929 forçando a intervenção do Estado para salvar a economia norte-americana encerrou o ciclo histórico da livre iniciativa, do absenteísmo e, principalmente, do federalismo infranacional.

3. Os novos direitos do homem

Onde, porém, a crise do federalismo assume proporções mais cruciantes é no que concerne aos "novos" direitos do homem, os direitos sociais.

Há duas razões fundamentais para isto: os velhos direitos individuais não exigiam mais do que a sua formulação e dispensavam uma intervenção efetiva do poder; em segundo lugar, eram direitos do homem "contra" os poderes do Estado – os de hoje contra particulares e particulares poderosos. Bastava, então, que o Estado cumprisse a lei, não infringindo tais direitos e a coisa estava em paz.

Tomemos a título de amostra a nossa mais antiga declaração de direitos, a da Constituição do Império, reproduzida, aliás sem maiores alterações em outras.

> Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte:
>
> 1º Nenhum cidadão pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da lei;
>
> 2º Nenhuma lei será estabelecida sem utilidade pública;
>
> 3º A sua disposição não terá efeito retroativo;
>
> 4º Todos podem comunicar os seus pensamentos por palavras, escritos, e publicá-los pela imprensa, sem dependência de censura, contanto que hajam de responder pelos abusos

que cometerem no exercício deste direito, aos casos, e pela forma que a lei determinar;

5º Ninguém pode ser perseguido por motivo de religião, uma vez que respeite a do Estado, e não ofenda a moral pública;

6º Qualquer pode conservar-se ou sair do Império como lhe convenha, levando consigo os seus bens, guardados os regulamentos policiais e salvo o prejuízo de terceiros;

7º Todo o cidadão tem em sua casa um asilo inviolável. De noite não se poderá entrar nela senão por seu consentimento ou para o defender de incêndio ou inundação; e de dia só será franqueada a sua entrada nos casos e pela maneira que a lei determinar.

8º Ninguém poderá ser preso sem culpa formada, exceto nos casos declarados na lei; e nestes, dentro de 24 horas, contados da entrada na prisão, sendo em cidades, vilas ou outras povoações próximas aos lugares da residência do juiz e nos lugares remotos, dentro de um prazo razoável, que a lei marcará, atenta a extensão do território, o juiz, por uma nota por ele assinada, fará constar ao réu o motivo da prisão, o nome do seu acusador, e os das testemunhas, havendo-as;

9º Ainda com culpa formada, ninguém será conduzido à prisão, ou nela conservado estando já preso, se prestar fiança idônea, nos casos que a lei a admite, e, em geral, nos crimes que não tiverem maior pena do que a de seis meses de prisão ou desterro para fora da comarca, poderá o réu livrar-se solto;

10º à exceção de flagrante delito, a prisão não pode ser executada senão por ordem escrita da autoridade legítima. Se esta for arbitrária, o juiz que a deu e quem a tiver requerido serão punidos, com as penas que a lei determinar;

O que fica disposto acerca da prisão antes da culpa formada não compreende as ordenanças militares, estabelecidas como necessárias à disciplina e recrutamento do exército, nem os casos que não são puramente criminais, e em que a lei determina todavia a prisão de alguma pessoa, por desobedecer aos mandados da justiça, ou não cumprir alguma obrigação dentro de determinado prazo.

11º Ninguém será sentenciado senão pela autoridade competente, por virtude de lei anterior, e na forma por ela prescrita;

12º Será mantida a Independência do poder judicial. Nenhuma autoridade poderá avocar as causas pendentes, sustá-las ou fazer reviver os processos findos;

13º A lei será igual para todos, quer proteja, quer castigue, e recompensará em proporção dos merecimentos de cada um;

14º Todo o cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a de seus talentos e virtudes;

15º Ninguém será isento de contribuir para as despesas do Estado em proporção dos seus haveres;

16º Ficam abolidos todos os privilégios que não forem essencial e inteiramente ligados aos cargos por utilidade pública;

17º A exceção das causas que por sua natureza pertencem a juízos particulares, na conformidade das leis, não haverá foro privilegiado, nem comissões especiais nas causas cíveis ou crimes;

18º Organizar-se-á, quanto antes, um Código Civil e Criminal, fundado nas sólidas bases da justiça e equidade;

19º Desde já ficam abolidos os açoites, a tortura, a marca de ferro quente e todas as mais penas cruéis;

20º Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente. Portanto, não haverá, em caso algum, confiscação de bens; nem a infâmia do réu se transmitirá aos parentes em qualquer grau que seja;

21º As cadeias serão seguras, limpas e bem arejadas, havendo diversas causas para separação dos réus, conforme suas circunstâncias e natureza de seus crimes;

22º É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização;

23º Também fica garantida a dúvida pública;

24º Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e saúde dos cidadãos;

25º Ficam abolidas as corporações de ofício, seus juízes, escrivães e mestres;

26º Os inventores terão a propriedade das suas descobertas, ou das suas produções. A lei lhes assegurará um privilégio exclusivo temporário, ou lhes remunerará em ressarcimento da perda que hajam de sofrer pela vulgarização;

27º O segredo das cartas é inviolável. A administração do Correio fica rigorosamente responsável por qualquer infração deste artigo;

28º Ficam garantidas recompensas conferidas pelos serviços feitos ao Estado, quer civis, quer militares, assim como o direito adquirido a elas na forma das leis;

29º Os empregados públicos são estritamente responsáveis pelos abusos e omissões praticados no exercício de suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos;

30º Todo o cidadão poderá apresentar por escrito ao Poder Legislativo e ao Executivo, reclamações, queixas ou petições, e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente autoridade a afetiva responsabilidade dos infratores;

31º A Constituição também garante os socorros públicos;

32º A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos;

33º Colégios e universidades, onde serão ensinados os elementos das ciências, belas-letras e artes.

Pouca é a diferença do texto de 1946:

CAPÍTULO II

Dos Direitos e das Garantias Individuais

Art. 141. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes:

§ 1º Todos são iguais perante a lei.

§ 2º Ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.

§ 3º A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

§ 4º A lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

§ 5º É livre a manifestação do pensamento, sem que dependa de censura, salvo quanto a espetáculos e diversões públicas, respondendo cada um, nos casos e na forma que a lei preceituar, pelos abusos que cometer. Não é permitido o anonimato. É assegurado o direito de resposta. A publicação de livros e periódicos não dependerá de licença do poder público. Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem pública e social, ou de preconceitos de raça ou de classe.

§ 6º É inviolável o sigilo da correspondência.

§ 7º É inviolável a liberdade de consciência e de crença e assegurado o livre exercício dos cultos religiosos, salvo o dos que contrariarem a ordem pública ou os bons costumes. As associações religiosas adquirirão personalidade jurídica na forma da lei civil.

§ 8º Por motivo de convicção religiosa, filosófica ou política ninguém será privado de nenhum dos seus direitos, salvo se a invocar para se eximir de obrigação, encargo ou serviço impostos pela lei aos brasileiros em geral, ou recusar os que ela estabelecer em substituição daqueles deveres, a fim de atender escusa de consciência.

§ 9º Sem constrangimento dos favorecidos, será prestada por brasileiro (art. 129, nºs I e II) assistência religiosa às forças armadas e, quando solicitada pelos interessados os seus representantes legais, também nos estabelecimentos de internação coletiva.

§ 10. Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal. É permitido a todas as confissões religiosas praticar neles os seus ritos. As associações religiosas poderão, na forma da lei, manter cemitérios particulares.

§ 11. Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a polícia senão para assegurar a ordem pública. Com esse intuito, poderá a polícia designar o local para a reunião, contanto que, assim procedendo, não a frustre ou impossibilite.

§ 12. É garantida a liberdade de associação para fins lícitos. Nenhuma associação poderá ser compulsoriamente dissolvida senão em virtude de sentença judiciária.

§ 13. É vedada a organização, o registro ou funcionamento de qualquer partido político ou associação, cujo programa ou ação contrarie o regime democrático, baseado na pluralidade dos partidos e na garantia dos direitos fundamentais do homem.

§ 14. É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer.

§ 15. A casa é o asilo inviolável do indivíduo. Ninguém poderá nela penetrar à noite, sem consentimento do morador, a não ser para acudir a vítima de crime ou desastre, nem durante o dia, fora dos casos e pela forma que a lei estabelecer.

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito de indenização ulterior.

§ 17. Os inventos industriais pertencem aos seus autores, aos quais a lei garantirá privilégio temporário ou, se a vulgarização convier à coletividade, concederá justo prêmio.

§ 18. É assegurada a propriedade das marcas e de indústria e comércio, bem como a exclusividade do uso do nome comercial.

§ 19. Aos autores de obras literárias, artísticas ou científicas pertence o direito exclusivo de reproduzi-las. Os herdeiros dos autores gozarão desse direito pelo tempo que a lei fixar.

§ 20. Ninguém será preso senão em flagrante delito ou, por ordem escrita da autoridade competente, nos casos expressos em lei.

§ 21. Ninguém será levado à prisão ou nela detido se prestar fiança permitida em lei.

§ 22. A prisão ou detença de qualquer pessoa será imediatamente comunicada ao juiz competente, que a relaxará, se não for legal, e, nos casos previstos em lei, promoverá a responsabilidade da autoridade coatora.

§ 23. Dar-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder. Nas transgressões disciplinares, não cabe o *habeas corpus*.

§ 24. Para proteger direito líquido e certo não amparado por *habeas corpus*, conceder-se-á mandado de segurança, seja qual for a autoridade responsável pela ilegalidade ou abuso de poder.

§ 25. É assegurada aos acusados plena defesa, com todos os meios e recursos essenciais a ela, desde a nota de culpa, que, assinada pela autoridade competente, com os nomes do acusador e das testemunhas, será entregue ao preso dentro de 24 horas. A instrução criminal será contraditória.

§ 26. Não haverá foro privilegiado nem juízes e tribunais de exceção.

§ 27. Ninguém será processado nem sentenciado senão pela autoridade competente e na forma da lei anterior.

§ 28. É mantida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, contanto que seja sempre ímpar o número dos seus membros e garantido o sigilo das votações, a plenitude da defesa do réu e a soberania dos vereditos. Será obrigatoriamente de sua competência o julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

§ 29. A lei penal regulará a individualização da pena e só retroagirá quando beneficiar o réu.

§ 30. Nenhuma pena passará da pessoa do delinquente.

§ 31. Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.

§ 32. Não haverá prisão por dúvida, multa ou custas, salvo o caso de depositário infiel e o de inadimplemento de obrigação alimentar, na forma da lei.

§ 33. Não será concedida a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião e, em caso nenhum, a de brasileiro.

> § 34. Nenhum tributo será exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça; nenhum será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária, ressalvada, porém, a tarifa aduaneira e o imposto lançado por motivo de guerra.
>
> § 35. O poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados.
>
> § 36. A lei assegurará:
>
> I – o rápido andamento dos processos nas repartições públicas;
>
> II – a ciência aos interessados dos despachos e das informações que a eles se refiram;
>
> III – a expedição das certidões requeridas para defesa de direito;
>
> IV – a expedição das certidões requeridas para esclarecimento de negócios administrativos, salvo se o interesse público impuser sigilo.
>
> § 37. É assegurado a quem quer que seja o direito de representar, mediante petição dirigida aos poderes públicos, contra abusos de autoridades, e promover a responsabilidade delas.
>
> § 38. Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos estados, dos municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.

São direitos estes que somente podem ser infringidos pelo Estado. Basta que a polícia ou os funcionários dos correios não violem as cartas que está garantido o sigilo de correspondência. Basta que não venha um alguazil para prender-nos, que está o direito de ir e vir respeitado. Mas, os direitos sociais pressupõem restrições a direitos de particulares tanto que Roosevelt, como se sabe, teve dificuldades com a Suprema Corte, o mesmo acontecendo com muitas conquistas operárias, consideradas como opostas à liberdade de contrato. Ora, para implantar uma legislação rigorosa contra particulares – e particulares poderosos – é mister um Estado sobranceiro a todos.

Sendo extensões, ou novas formas dos direitos fundamentais, é natural que se considerem atribuições da autoridade nacional. Além desta razão, de ordem jurídica, outras há mais positivas.

Uma legislação social variável criaria situações de desigualdade dentro do país com efeitos funestos que poderão ser compreendidos em face dos exemplos que temos diante dos olhos, produzidos pela exclusão das classes rurais dos benefícios da legislação social brasileira e pela variedade nos salários mínimos.

Por último, a legislação social cuida de relações de trabalho, geralmente de trabalho industrial ou de profissões urbanas, que, conhecendo variações provenientes da categoria econômica diversa, ou da natureza ou forma de empresa, desconhecem as variações regionais. Uma fábrica é uma fábrica, esteja onde estiver. Daí ser possível uma legislação uniforme. Aliás, há por assim dizer, uma legislação uniforme para o trabalho mesmo no plano internacional, tanto assim que da velha Liga das Nações o único êxito duradouro foi o do Bureau Internacional do Trabalho.

4. Federação e Abolição

O exemplo muito elucidativo para o estudo das relações entre a forma do Estado e a solução dos problemas sociais, dá-nos a mais importante questão social da América, a do negro, presente, de modo singular, nos dois principais países do continente, o Brasil e os Estados Unidos.

Na América do Norte, apesar de ser a legislação federal mais liberal e humana, permanecem, como ninguém desconhece, fortes resíduos de escravismo em muitos estados, fruto do predomínio de elementos racistas em postos de mando, e que, graças a esta circunstância, impedem que a Abolição se torne em realidade, como demonstram fatos recentes e bem conhecidos.

A obra de Lincoln não se completou até hoje, em virtude da grande autonomia dos estados. E foi em nome do princípio da autonomia dos estados que se fez a Guerra da Secessão: Lincoln foi acusado de trair o pacto da União; o Sul se levantou menos em nome da escravidão do que da federação. Naturalmente que o princípio federativo servia de escudo e pretexto para propriedade do homem sobre o homem; mas, o fato de haver uma base jurídica "respeitável" e um princípio cardeal do regime favorecendo ao escravismo, dar-lhe-ia força maior; Lincoln poderia ter razão "moralmente": juridicamente estaria fraudando a Constituição, desrespeitando o *convenant* do qual saíram os Estados Unidos da América.

E o Brasil?

A respeito formula o Sr. Hermes Lima uma hipótese, geralmente aceita, segundo a qual a centralização (ou a unificação, pois os termos são tomados como equivalentes) e a escravidão estariam intimamente associadas. Diz ele:

> Estou em que a centralização monárquica representou, no plano político, um dos pontos de apoio e defesa da organização servil do trabalho. Em país da extensão do nosso, da diversidade de zonas e climas do nosso, seu desenvolvimento estaria necessariamente fadado a verificar-se de modo irregular, isto é, maior numas regiões, menor noutras, aqui, mais rápido e acentuado, além, mais lento e difícil. A autonomia das províncias poderia, por isso mesmo, proporcionar a abertura de brechas parciais na muralha da escravidão que, para subsistir, teria, portanto, de defender-se como um todo. No gozo de regalias e faculdades, que permitissem a cada província tratar dos seus próprios negócios e interesses peculiares, as possibilidades de quebra do sistema de trabalho servil podiam tornar-se múltiplas, e assim, mais favoráveis aos esforços da renovação da estrutura economicosocial.
>
> Num Estado centralizado, pelo contrário, a organização do trabalho servil defendia-se melhor, não se deixando atacar por partes, procurando sempre oferecer ao inimigo uma resistência maciça, unida. Para subsistir como base da economia nacional por tão longo tempo, a escravidão precisou apoiar-se num regime de centralização, de cujos postos de comando as influências, a riqueza e os interesses baseados no trabalho servil melhor se colocariam, fosse para a defesa, fosse para o ataque.[3]

Ora, se considerarmos os fatos, que vemos? A estrutura unificada do direito brasileiro e a centralização política (dois fatos coincidentes, mas, não sinônimos) levaram ao 13 de maio: o governo imperial aboliu a escravidão, em todo o país, sem que fosse possível a reação. As províncias escravistas aceitaram o fato consumado de cabeça baixa, não houve exércitos em marcha, nem protestos solenes; limitaram-se alguns fazendeiros de Minas a votar em candidatos republicanos. Adotasse o Império uma estrutura diversa e fosse o assunto livre às províncias, algumas conservariam a escravidão por muito tempo. E haveria reação, se o governo

federal quisesse implantar sistema novo, como houve nos Estados Unidos. Convém assinalar que, pela maneira pacífica com que se fez a Abolição, não se produziram estes tremendos ressentimentos que alimentaram até hoje os preconceitos de raça nos Estados Unidos. Os senhores de escravos não se sentiram como que espoliados pela força; receberam uma ordem de Sua Majestade que, desagradável embora, devia ser obedecida. Ninguém pôs em dúvida a "legitimidade" da Abolição, como nos Estados Unidos. Ora, esta ausência de ressentimentos, de ódios, de lutas, facilitou grandemente a aceleração do processo de aproximação racial que já vinha de longe e possuía outras causas mais fundas. Os autores, porém, que seguem a sugestão do Sr. Hermes Lima argumentam com a situação de algumas províncias que, desprovidas de escravos, ou nas quais a escravidão fosse de menor necessidade, começariam primeiro a Abolição. Isto, aliás, aconteceu com os casos conhecidos do Ceará e do Amazonas. Em oposição, porém, naquelas províncias em que o escravo era a base mais sólida da economia, como, por exemplo, Minas, Bahia e Rio de Janeiro, a Abolição não viria tão cedo. O fato poderia levar a consequências desagradáveis, como se deu nos Estados Unidos. O caso da supressão do tráfico esclarecerá, porém, o assunto. Fosse qual fosse o regime, seria atribuição do governo central, em virtude de ser assunto de relações exteriores. Mas, num regime federal, entregue a polícia aos governos locais, seria impossível abolir o contrabando. Ora, como se sabe, o governo imperial, controlando as polícias, lutou seriamente para impedir o desembarque do nefando contrabando até liquidá-lo. Fácil será de conceber o que não haveria, com polícias locais a serviço de governos escravistas como os das províncias em que os escravos eram mais necessários.

Verdadeira a suposição do Sr. Hermes Lima, a de que os conservadores de 1841 montaram a máquina da centralização para defender a escravidão, estes mesmos prepararam a Abolição, já que, mais tarde, esta máquina seria utilizada para ela. Mais tarde, aliás, muito pouco tarde. Pois, se a reforma do Código do Processo Criminal, a interpretação do Ato Adicional e a reorganização do Conselho de Estado, molas mestras da centralização ocorreram em 1841, principalmente por obra do gabinete conservador de 23 de março, a supressão do tráfico teria lugar oito anos depois, em gabinete igualmente conservador (Ministério Monte Alegre, de 6

de outubro de 1848) do qual era ministro dos estrangeiros o visconde de Uruguai, que, ministro da Justiça em 1841, fora o principal autor da centralização. A Lei do Ventre Livre sairia, igualmente, de um gabinete conservador, como também a Lei Áurea. Se, como é notório, aos conservadores, exatamente a ala "pura" do partido – Uruguai, Paulino, Eusébio, Itaboraí, Vasconcelos e – no plano militar – o Duque de Caxias – coube a montagem da máquina da centralização, como se explica serem os mesmos conservadores os responsáveis, legal e politicamente responsáveis, pela Abolição, se a centralização visava a garantia da escravidão? Como entender a posição do visconde de Uruguai, o autor, literalmente o autor da centralização, e que não agira por efeito de situações de emergência, como acontece muito entre nós, pois, mais tarde viria elaborar uma documentada, arrasadora e justificada apologia da centralização, como compreender que o ministro da Justiça de 1841 viria na qualidade de membro do gabinete de 6 de outubro lutar pela aprovação da Lei Eusébio de Queirós, mais obra sua do que do grande líder "saquarema"? Quem se der ao trabalho de estudar a elaboração da lei que aboliu o tráfico ou estudar a biografia do visconde de Uruguai verá que foi o mesmo homem, o mesmo ministro da Justiça do Regresso, o confessado autor da interpretação do Ato Adicional e da reforma do Código de Processo Criminal, quem fez a supressão do tráfico.

Se estudarmos a gênese da Lei do Ventre Livre, da Lei Áurea, ambas, convém repetir, obra de gabinetes conservadores, perceberemos sem esforço que a estrutura unificada do Império, a centralização tão apregoada e o chamado "poder pessoal" constituíram a verdadeira causa instrumental da Abolição, causa instrumental e condição, senão na vontade consciente dos homens, pelo menos na sequência dos fatos. Ninguém dirá que os conservadores fizeram centralização visando a Abolição: seria avançar demais o sinal. Mas, podemos dizer que fizeram a Abolição graças à centralização. E como nunca escassearam escravistas no Partido Liberal (sempre tão ciosamente autonomista) e como os republicanos, sempre federalistas, também eram mediocremente abolicionistas, devemos concluir que os fatos não confirmam a tese do Sr. Hermes Lima. A história nos diz que a Lei Áurea é filha do Regresso. Este o fato.

5. A revolução da técnica

As técnicas modernas vieram abolir o Império da natureza sobre o homem, e desenraizar a humanidade. Não negaremos as graves perdas que a cultura sofreu em consequência deste fato, mas, na realidade, entramos num mundo de padronizações técnicas. A variedade colorida dos folclores foi substituída pelas cidades pré-fabricadas, pelos divertimentos planificados, pelos alimentos em conserva. O meio em que vive o homem moderno é construído pelo homem, que faz perder grande parte do sentido que possuíam as antigas reivindicações autonomistas. Certamente ainda existem e ainda existirão por muito tempo as diferenciações regionais; tendem, no entanto, a uma rápida atenuação. Houve tempo em que se teve como certo o aparecimento de novos idiomas na América, sofrendo o inglês, o castelhano e o português os efeitos de uma transformação igual à do latim vulgar ao transformar-se nas línguas românicas. Ora, o rádio tornou completamente sem sentido semelhante hipótese, pois estamos ouvindo constantemente pessoas que falam a nossa língua em outros lugares. Mesmo os dialetos, produtos da segregação e do isolamento, tendem a desaparecer, já que os fatores da divulgação e comunicação misturam as maneiras de falar de todas as regiões. O mundo tornou-se menor em todos os sentidos – e se a grande música, outrora deleite de príncipes, pode ser hoje apreciada por um operário, todas as variações e diferenças começam a perder o sentido. Não negamos que isto, sob certos aspectos, pode representar um empobrecimento, pois, conduzirá à uniformização e ao desaparecimento de toda a variedade no mundo. Mas, de qualquer modo é um fato, e que conduz ao fim dos ideais de descentralização e "federalismo" no sentido brasileiro do termo.

Estas transformações técnicas oferecem resultados positivos, igualmente, no que diz respeito à ação governamental. As velhas críticas à centralização imperial tornam-se, hoje, um tanto ou quanto ridículas, em face dos novos meios de informação e comunicação. O governo central, do Rio, pode não ter tempo ou cabeça para resolver todos os problemas nacionais; mas, está tão perto de qualquer ponto do país como está do Rio. Não será por efeito da distância que irá falhar na solução dos problemas do Amazonas; o presidente da República está mais perto do Amazonas, hoje, que

o presidente da província, em Manaus. Não será problema para o chefe de Estado deslocar-se até o extremo do país, e verificar diretamente qualquer providência, assim como poderá obter informações minuciosas e imediatas a respeito de qualquer assunto. Os habitantes de muitas cidades de Minas Gerais não escutaram, jamais, a voz de D. Pedro II, durante todo o seu longo reinado; aos do Acre ou do Amapá, é familiar o timbre da voz de todos os homens que governam o Brasil desde 1930. O avião, a televisão, o rádio, o telefone e outros meios de comunicação tornaram o mundo menor – facilitando, pois, a ação dos governos, e dispensando, tornando inútil, a dispersão da autoridade, a distribuição do poder, uma vez que os órgãos centrais podem, de maneira direta, alcançar os seus objetivos imediatamente e estarem presentes em todos os pontos do território nacional.

A este respeito diz autor recente:

> A federação americana foi constituída quando a Revolução Industrial estava apenas principiando e o domínio do Canadá foi estabelecido antes que as consequências plenas da Revolução Industrial se tornassem aparentes; os estados eram necessariamente compartimentos grandemente estanques. O povo vivia, não do intercâmbio com mercados situados além dos limites de seus próprios estados, mas pela produção de quase todas as suas utilidades, seja na fazenda familiar, seja na comunidade local junto de casa.
>
> A agricultura ainda era a indústria básica e principalmente conectada com os mercados locais. As indústrias manufatureiras eram ainda pequenas e ocupadas principalmente no abastecimento da procura local. A maioria dos estados, quando a federação americana estava sendo estabelecida, era relativamente autossuficiente.
>
> A obtenção da segurança contra a agressão estrangeira, os acontecimentos nos estados irmãos, e em outras partes do mundo exerciam pequena influência em cada Estado. A União federal visava a garantia da segurança contra a intervenção estrangeira e o fez com êxito. Com as principais condições de existência situadas dentro de suas próprias fronteiras, os estados podiam aspirar a uma genuína Independência. O que se seguiu foi uma idade de ouro dos direitos dos estados e da autonomia provincial.

> Neste meio tempo, porém, a transformação avassaladora da economia do mundo moderno estava preparando o fim desta idade de ouro. Livre câmbio dentro da federação, melhoria das facilidades de transportes, e rápida expansão comercial e industrial, tudo conduziu à integração econômica dentro da federação. Ao invés das economias altamente autossuficientes de unidades separadas no seio da federação, veio à luz uma economia nacional unificada. [...] Hoje, fazendeiros em estados agrícolas não podem vender a sua produção lucrativamente, operários em estados predominantemente manufatureiros correm o risco do desemprego, as companhias deixam de pagar os dividendos esperados, os pagamentos de benefícios devidos a pessoas de outros estados entram nos orçamentos. A dependência respectiva destes fatores pode variar, mas afinal é evidente que os acontecimentos que têm lugar numa parte da federação exercem a sua influência sobre todos os demais. Na realidade, cada Estado tornou-se parte de um todo mais vasto, sem qualquer poder direto sobre o que acontece no conjunto.[4]

6. A base econômica

A sobrevivência e o êxito dos governos dependem do imposto, dependência que tende a intensificar-se em consequência da ampliação desmesurada da responsabilidade do Estado moderno. Ora, como é igualmente evidente, a prosperidade financeira do Estado está em relação direta como a riqueza da coletividade – ninguém poderá esperar boas finanças, sem excelente economia. Aliás, quem se dá ao árduo trabalho de estudar a vida financeira do Império sente perfeitamente que o problema residia simplesmente no fato de que a economia essencialmente agrícola do país, fundada no trabalho escravo, em comunidades autossuficientes da agricultura, conduzia a criar uma situação na qual eram reduzidas a um mínimo as operações puramente mercantis, numa vida econômica sem moeda, por assim dizer, de modo que nenhum sistema tributário poderia conduzir ao êxito, já que não havia o que se pudesse tributar.

Ora, o princípio federativo, notadamente em sua forma exacerbada, exigia, como condição essencial, que os estados resolvessem por si os próprios problemas e tivessem vida financeira rigo-

rosamente autônoma, dentro dos princípios do *self-government* – o governo dos estados pelos estados. Ora, mesmo que todos conseguissem êxito na elaboração de suas constituições, de modo a conseguir que, normalmente, os postos de direção fossem ocupados por homens capazes e idôneos, e que estes conseguissem realizar os seus programas, mesmo, pois, que politicamente o regime funcionasse a contento – o que, aliás, como é notório, não aconteceu, teríamos de considerar os limites econômicos. Sempre haverá desigualdades econômicas entre as "províncias" – e alterações e ciclos ao longo dos tempos. Os bens da natureza não são distribuídos igualmente; as condições topográficas não são as mesmas; as condições climatéricas não são uniformes em todo o país; os objetivos econômicos de uma época não são idênticos aos de outrora. Assim, a nossa primeira forma de riqueza, a que deu nome ao país, o famoso pau-brasil, perdeu qualquer importância como fonte de riqueza – vale, hoje, como árvore simbólica, por sua referência ao nome do país – é um elemento decorativo, apenas. Assim, há regiões pobres e ricas, e outras que conheceram épocas de prosperidade e decaíram, enquanto que o progresso se desenvolve ativamente mais adiante. Não se alegará a divisão administrativa: nenhuma divisão administrativa enfrentará cabalmente os problemas econômicos de certas regiões que apresentam condições desfavoráveis em vista dos atuais elementos técnicos de que dispomos. O Nordeste poderá vir a ser, de futuro, um grande centro de prosperidade, mas, no estado atual das técnicas, é uma dolorosa tragédia a ferir a alma nacional periodicamente.

Em consequência, as desigualdades naturais e de outras, que conduzem às desigualdades econômicas, levaram à situação que o país apresenta: estados ricos e estados pobres. Mesmo que, conforme uma tese que contradiz, como vimos, o único valor positivo do ideal autonomista, se faça uma distribuição igualitária dos estados, haverá grandes e pequenos estados. O que faz a desigualdade política das províncias brasileiras não é a distribuição desigual da superfície do solo e, sim, as diferenças do número e poderio econômico da população. Se subdividíssemos o país em estados de superfície igual à de Sergipe, haveria, sempre, predomínio da área mais populosa e mais rica. Isto sem considerar a possibilidade de formação de blocos regionais em consequência dos interesses coligados ou de afinidades históricas – os estados desmembrados de

São Paulo, por exemplo, formariam com o tempo uma federação que poderia criar situações embaraçosas para o futuro.

Não há, portanto, nenhum meio de conseguir-se a igualdade econômica entre os estados. E, o que é importante, a prosperidade é cíclica: quantas cidades em decadência e quantas não existem em rápida ascensão!

Desigualdade econômica, pois, e desigualdade financeira. Não há nenhum ingênuo neste país que poderá acreditar que os serviços que São Paulo realiza com êxito poderão ser entregues aos demais. Certas tarefas executadas sem esforço por uns, constituem dificuldades intransponíveis para outros. Uma discriminação de atribuições entre 21 circunscrições, de condições econômicas e, pois, financeiras, variáveis ao infinito, constitui uma demonstração de completo desconhecimento da realidade do problema. Ainda mais que nem sempre as possibilidades econômicas e financeiras estão em relação direta com a população e, pois, com as necessidades do povo. E qualquer tentativa de colocação em bases puramente numéricas conduzirá a enganos. Muitos cuidarão que o Maranhão, se possui condições financeiras inferiores a São Paulo, possuirá, também, necessidades menores, já que a população sendo inferior, gastará menos. Ora, tal não acontece. Suponhamos o caso do ensino primário: o número de escolas primárias no Maranhão não acompanhará, como parece à primeira vista, a relação entre as populações. Sendo população mais dispersa, a do Maranhão, exigirá mais escolas por habitantes, do que São Paulo e mais prédios para melhor distribuí-las.

E, por fim, todos os estados possuem em igual proporção, pessoal habilitado e todos possuem o mesmo nível cultural?

7. Eficiência

Se o fim do Estado é o bem comum do povo – e este bem comum se resolve em certos bens, de fato, comuns a todos os cidadãos e a nenhum em particular, como a segurança, a ordem, a liberdade, a justiça e a prosperidade, a maneira pela qual compreendemos, hoje, esta missão máxima do poder difere absolutamente da maneira pela qual se colocava ela para os homens de séculos atrás. Se estudarmos a luta do Terceiro Estado pela abolição das restrições que pesavam sobre atividades econômicas e pela supressão de

obsoletos privilégios feudais e se considerarmos que, na era pré-industrial, as unidades básicas da vida econômica eram a oficina artesanal, o pequeno comércio local e a aldeia, compreenderemos perfeitamente a situação do liberalismo absenteísta, como se apresentava então.

É que cada cidadão tinha elementos para conseguir a sua Independência econômica, se não houvesse restrições externas, e se não fosse exageradamente incapaz ou infeliz. O homem bastava a si próprio, contanto que ninguém o estorvasse – as liberdades eram individuais, e não corporativas. Não nos cabe, aqui, historiar o processo de transformação social ocorrido neste último século. Assinalaremos, apenas, dois fatos: o aparecimento dos contratos coletivos do trabalho, que tanto alarmaram a Suprema Corte dos Estados Unidos como atentado à liberdade de contrato, e a nova situação da liberdade de imprensa, que continua a possuir todo o seu valor como no primeiro dia, só que não é mais liberdade de indivíduos, mas, de grupos. É uma liberdade corporativa: um jornal é uma grande empresa e exige enorme movimentação de capitais – o jornalista romântico, que fazia o "seu" jornal, não mais existe a não ser em casos excepcionais. O jornal moderno pertence a empresas comerciais – o jornalista é um homem de negócios, nada diferindo os Hearst, os Beaverbrook, os Northcliff, dos Rockfeller, dos Fords, dos Morgans, ou, então, pertence a partidos políticos ou grupos ideológicos, esta última solução sendo a mais consentânea com a tradição.

Por isto, o cidadão aguarda do Estado moderno uma atuação bem mais positiva do que o esperavam os nossos antepassados. A geração que fez a "federação", fez também a Abolição. Rui e Nabuco, federalistas ambos, abolicionistas, também, encaravam os dois problemas pelo mesmo ângulo. Libertadas da "tutela" imperial, as províncias prosperariam; extinta a escravidão, todos seriam livres. Quando se falava em indenização aos antigos senhores, a proposta era recebida como afrontosa, por implicar em reconhecimento da legitimidade do nefando instituto, quando seria, apenas, o reconhecimento do prejuízo sofrido pelos proprietários, que culpa nenhuma tinham da existência secular da escravidão, e, principalmente, o interesse coletivo de não se desorganizar a economia nacional. O abandono e a desolação do Vale do Paraíba, em condições excelentes para ser o celeiro da capital do país, e as favelas do Rio de Janeiro estão aí

para atestar a imprevidência![5] Há mais: quase ninguém se preocupou seriamente pelo problema da transformação do liberto em homem livre, na sua recuperação para as novas condições sociais. Esta atitude é significativa e demonstra o que os "homens de 89" esperavam do governo. O mundo moderno exige do Estado missão mais complexa e não nos adiantará criticar semelhante orientação – os fatos estão aí. As últimas gerações viveram experiências de tal modo terríveis que não nos adiantará protestar contra a situação, e sim cuidar seriamente de resolver os nossos problemas". Sofrer, passa; ter sofrido, jamais", disse Leon Bloy. E nós sofremos duas guerras mundiais, o que, por si, é suficiente. O nosso problema, o que a presente geração tem de resolver, não é o da melhor forma de governo, e sim, o da solução para a crise presente, como organizar o Estado de modo que os valores essenciais de nossa civilização e a nossa condição de povo livre possam sobreviver.

Se o Estado moderno deve prover à segurança nacional, se deve garantir aos cidadãos elementos reais de ordem, liberdade, justiça e prosperidade, a primeira condição para o êxito de tão complexa missão, que pode incluir desde o fornecimento de alimentação até a defesa do patrimônio artístico nacional, será a eficiência.

Ora, sabemos perfeitamente que a eficiência de uma organização depende de três fatores: unidade de direção, hierarquia de atribuições e planejamento de execução. O próprio corpo humano, com um único centro de comando, com uma rigorosa hierarquia de funções e o seu planejamento sistemático, seja um exemplo fornecido pela natureza. Deixemos, porém, os símiles organicistas e analisemos objetivamente as atribuições de uma sociedade qualquer. Todas as organizações que funcionam bem, conhecem esta tríplice distribuição de funções. Que seria dos exércitos, se houvesse dualidade de comandos, se não fossem definidas as atribuições na escala hierárquica, se a ação não conhecesse um plano previamente estabelecido?

Tanto é assim que a ideologia típica do século XX é a do planejamento, fato que levou James Burnham a profetizar a "revolução dos gerentes", a era dos organizadores.

O federalismo, pressupondo centros autônomos de direção, o paralelismo de atribuições, com a rigorosa separação entre as órbitas de ação dos estados e da União, a multiplicidade de planos, constitui a mais viva contradição com o que os homens do século

XX consideram a maneira justa e razoável de organizar qualquer coisa. Ora, como seria um paradoxo funesto, fato já assinalado, de ser o Estado a única coisa que funciona mal num mundo de empresas bem organizadas, o remédio está em dar feição mais conveniente ao Estado, de modo a torná-lo mais apto para realizar os seus fins próprios.

Cumpre-nos, porém, ressalvar que o Estado não é tudo, e sim a parte principal do Corpo Político. Nestas condições há valores que o Estado tem por missão defender e proteger, desde valores de ordem individual até valores de ordem local. Convém, pois, considerar que a tendência planificadora do Estado moderno deve ter limites e que a "padronização" não pode ir muito além, sob pena de pôr em perigo a própria natureza humana.

Há, pois, a necessidade de resguardar, como dissemos, certos valores essenciais, um campo do costumeiro, do tradicional e do pitoresco, da família e do homem comum. Se, pois, a tendência moderna vai no sentido da unificação: o comando único, a ação planificada e o funcionamento hierárquico, impõe-se que não se confunda *unificação* com *centralização*, e que se reconheça a existência de realidades fora do Estado. Não seria, pois, o caso de reabilitarmos a noção perdida dos *corpos intermediários*, fossem províncias historicamente determinadas, fossem entidades profissionais de qualquer gênero, fossem os partidos, hoje, verdadeiras corporações políticas, de modo a reconhecer que há comunidades de interesses que não se identificam ao Estado? Não seria o caso de volver à formulação tão sedutora de Charles Maurras "autorité en haut et libertés en bas", o Estado uno na sociedade plural? Seria, de qualquer forma, um meio de impedir o que nos espera: o Estado uno, na sociedade unificada e uniformizada.

8. O novo federalismo

O Estado liberal fundava-se no reconhecimento de que a única função do poder consistia em estabelecer as condições gerais e formais dentro das quais os indivíduos, as províncias e as cidades conseguissem realizar o seu destino. Era o que se poderia denominar conceito formal de bem comum – a ordem, a segurança, a liberdade e prosperidade atingidas pelo esforço dos particulares, livremente.

Hoje domina o conceito diverso: os indivíduos, como tais, pouca margem de ação possuem, e grandes corporações – os partidos, as associações profissionais e as empresas capitalistas disputam o poder. Os estados modernos apresentam-se, como os velhos reinos medievais, em federações de grandes corpos que procuram dominar o poder. Se podemos atribuir a algum tipo de Estado moderno a categoria de federal, o conceito de federação aplicar-se-á de preferência às formas sociais e funcionais de federação, do que à regionais. As distinções locais, nunca é suficiente repetir, começam a perder o sentido. – Vivemos "num mundo só" – o cinema coloca a mais remota população mais próxima dos países estrangeiros do que o faziam as viagens, e um habitante de qualquer cidade do interior de Minas já escutou mais diálogos em línguas estrangeiras do que um diplomata antigo. Ademais, além de existirem as grandes entidades supra regionais, além de serem mais fáceis as comunicações, as condições de vida, variando de classe em classe, são iguais ao longo do espaço. A "província", como centro de dispersão e concentração de poder, como fenômeno político principia a perder todo o sentido.

Citemos um exemplo concreto, o da Educação, na atualidade.

Justificando a apresentação do projeto que cria o Fundo Nacional do Ensino Primário, o então ministro Cândido Mota Filho, depois de alegar ser o ensino primário "problema eminentemente nacional", e que "nestes últimos anos" a política educacional da União tem tomado outros rumos, conclui:

> A fim de corrigir o anômalo desenvolvimento de nosso aparelhamento escolar e atender as graves deficiências quantitativas e qualitativas do ensino primário, torna-se imperioso intervir no sentido de estender o sistema de escolas públicas primárias a toda a população.

Aliás, em outros típicos, o antigo titular da Educação reconhecia o malogro da nossa organização de ensino primário.

Ora, este documento possui valor histórico, muito embora seja historicamente inexato, pois é exatamente nestes últimos anos que o governo federal vem aplicando verbas no ensino primário.

Desde que existe ensino primário oficial no Brasil, desde o Ato Adicional de 1832, é tarefa do governo local. Convém assinalar que o sistema do Ato Adicional já provocava críticas, e D. Pedro II,

em seu *Diário*, o considerava obstáculo a uma política verdadeiramente nacional de educação!

> O Ato Adicional é grande embaraço para a conveniente uniformização do ensino público.

Estas as palavras de Sua Majestade.

Vale a pena assinalar que então a instrução pública era a maior rubrica dos orçamentos provinciais. Em Minas, exercício de 1877, num orçamento de 2.572.829$000, a melhor porção, 646.794$000 ia para o ensino. Hoje, porém, a orientação predominante é outra, afirma-se outra, ousadamente. Inclusive por um motivo de valia: dada a mobilidade, não é possível que as populações do país possuam níveis diferentes de educação. As diferenças regionais perdem com as novas condições do mundo, a sua importância. E, então, afirma-se como anômala uma situação que vigora desde 124 anos, a de manter o governo central o ensino superior e os governos locais, o primário e o secundário.

Se cotejarmos a tese hoje oficial no Brasil com as conclusões do Relatório da Royal Comission on Development in the Arts, Letters and Sciences do governo canadense, que evitou discutir os assuntos ligados ao ensino primário, exclusivo das províncias (o Canadá é uma federação), concluiremos que, de fato, as barreiras entre a União e os estados tendem a desaparecer.

Em resumo, tem razão o Sr. Cândido Mota Filho. Mas a anomalia que pretende corrigir reflete um dispositivo constitucional, cuja reforma é vedada – federação.

Retornando, pois, as observações de D. Pedro II, as queixas de muitos governos estaduais, sem dinheiro para abrir escolas, e analisando seriamente a situação escolar do país, a conclusão que se tira, baseada na palavra oficial do Sr. Cândido Mota Filho, reproduzida por seus sucessores, é a de que vivemos numa situação anômala, que prejudica a educação, e ela é a federação. A federação, essa anomalia, eis a fórmula.

Toda a exposição de motivos do ministro Mota Filho vai neste tom: a educação é um assunto nacional e não pode ficar entregue aos azares das contingências das administrações locais.

E há uma razão prática para isto: outrora, o indivíduo médio nascia e morria na sua cidade. Podia, mesmo, haver um sistema de educação municipal. Hoje, o indivíduo, de qualquer classe social,

poderá ir tentar a vida em outra terra – a educação deverá ser uniforme para facilitar a sua adaptação ao novo meio. Se a educação é processo de adaptação da criança ao seu meio social, deverá ser nacional, pois o meio social em que vive o indivíduo é de âmbito nacional.

9. Partidos

Muito mais importantes, porém, do que as províncias, começam a ser os partidos, os grupos profissionais e as empresas econômicas.

Como demonstrou Duverger, os partidos políticos são verdadeiras comunidades de vida, autênticas "ordens" no sentido medieval do termo – defendem seus membros, protegem-nos, dão-lhes assistência, oferecem-lhes distrações... Não são, os partidos modernos, meras associações visando objetivos eleitorais – dentro deles os homens vivem e morrem.

Referindo-se ao militante comunista, diz Duverger:

> Toute sa vie profesionelle est ainsi encadrés dans le parti, dominée par le parti, consacrée au service du parti. De même ses loisirs: une grande parte en est absorbée par les reunions du parti, du syndicat, ou des organismes annexes: Partisans de la paix, Amicale France-URSS, etc.; celle qui reste est organisée par les soins du parti; associations sportives communistes, aubergues de la jeunesse communiste: fêtes, kermesses et pique-niques communistes; séances de cinéma communistes; clubs littéraires communistes se partagent les "divertissements" du partisan. Le parti pénetre aussi dans sa vie familiale: normalement son épouse est inscrite à l'union des femmes françaises et à divers comités de ménageres; ses enfants sont englobés dans l'Union républicane de la jeunesse française et das ses filiales. Il n'ya a plus distinction entre la vie publique et la vie privée: il n'ya a plus qu'une vie partisane.[6]

Certamente o Partido Comunista, assim como os partidos fascistas, de organização tão parecida, como a nossa extinta Ação Integralista, à qual se poderia aplicar tão bem o esquema de

Duverger, certamente os partidos totalitários são posições extremadas. Mas o resto ocupa, apenas, posições intermediárias.

E que diremos das forças sociais e econômicas? Toda a sociologia política norte-americana gira hoje em torno da questão dos grupos de pressão e de sua influência. Como na Idade Média, a vida política é uma arena onde se debatem grandes forças, que procuram disputar o predomínio do Estado. E por que a Inglaterra, como observam certos autores, sofre a influência dos grupos de pressão em forma atenuada, se compararmos com os Estados Unidos?

Uma razão pode ser encontrada no fato de que os partidos ingleses possuem uma certa consistência ideológica e social, posto que móvel e plástica (nem todos os operários votam no Labour Party e nem a burguesia somente vota com os Tories), o que, afinal, canaliza as aspirações dos grupos sociais, como classes e profissões.

A outra é a de que não é fácil fazer pressão direta sobre o regime que funciona ao ar livre e na dependência de decisões coletivas – o governo de gabinete é, sempre, um governo de compromissos e entre soluções divergentes. É um governo de meio termo. É um governo em que o deputado isolado pouca influência possui e todas as decisões são coletivas. Também, as tradições de governo exercido em nome do rei e, portanto, da comunidade política em conjunto influiriam neste sentido. Mas, o que deve ter atuado mais é o caráter monárquico da Constituição inglesa. Não que o poder expresso do monarca seja muito vivo e direto; mas, pelo que impede. Um presidente da República é homem de grupos e de partidos. Vem, depois, a hora dos ajustes. Já, na Monarquia, a autoridade do rei está além dos partidos e grupos e a única possível garantia de solidez da Coroa é o apoio unânime de todos. Esta ausência de ligações partidárias, esta transcendência da autoridade da Coroa torna o Estado livre de influências que encontram campo mais vasto num regime em que todos os poderes dependem de eleições.

O cidadão, nas nações modernas, reage mais em função de seus grupos de classe e partidos do que, mesmo, do lugar de origem. Não se procura, inclusive, colocar a noção de classe além das próprias divisões nacionais? Como, então, pensar em províncias?

10. O Poder Moderador

Na sociedade liberal, havia os indivíduos e, em face deles, o Estado, centro unificado de poder, destinado a garantir direitos individuais. Hoje temos grupos em lutas, sindicatos, companhias e partidos. O indivíduo vale na medida em que participa de um deles.

Qual será a posição do Estado, cabeça do corpo político?

Temos dois caminhos – o da submissão ou o da libertação.

No primeiro caso, o Estado é o agente exclusivo, ou principal, de um dos grupos, órgão de um partido, de uma classe, de forças econômicas. E como o Estado ministra a justiça e faz a lei, as pessoas que estiverem fora dos grupos privilegiados estarão fora da lei e a justiça não existirá para eles. "Aos amigos fazemos justiça; aos inimigos aplicamos a lei", dizia um velho chefe político mineiro de antes de 1930. Isto é, aos amigos reconhecemos os direitos; aos inimigos exigimos o cumprimento das obrigações...

Pode, porém, o Estado, por um processo qualquer – e não nos cabe aqui sugerir o melhor remédio – libertar-se dos grupos econômicos e políticos, colocando-se em plano transcendente a todos. Será neutro, transcendente e soberano. Nesta situação, caber-lhe-á fazer justiça a todos, e aplicar a lei a todos. E principalmente garantir a todos o lado positivo da liberdade política, que é a participação no poder. Não é livre unicamente aquele que não é tiranizado, mas aquele que, de certo modo, participa, diretamente, ou por meio de pessoas de confiança, no exercício do poder. Assim, no jogo dos partidos, o Estado não será privilégio nenhum, mas permitirá a todos que participem rotativamente dos gozos e das responsabilidades da governança. Nas disputas de classes e profissões, não será o Estado como "o comitê executivo da classe burguesa", como anunciava Marx, nem, por sua vez, ditadura do proletariado, mas fará justiça reta e igual a todos. Será o bem comum de todos. E será a democracia na sua realização completa. Sendo a democracia o Estado em que todos os poderes estão sujeitos à lei, e em que temos como fundamento e condições de exercício o consentimento dos cidadãos, como finalidade o bem comum do povo, e como limites os direitos fundamentais do homem, somente se garantirmos a transcendência do poder é que efetivaremos estas condições. De fato, um governo controlado por um grupo não está sujeito à lei, mas à vontade dos partidários, não terá o livre assentimento dos

cidadãos, mas sim viverá da força material ou da força psicológica (a propaganda), não realizará o bem comum, e sim, o bem dos oligarcas, e ninguém terá coragem de falar em direitos fundamentais do homem em semelhante situação.

E o bem comum? Somente o realizará o Estado que se colocar além das classes, partidos ou grupos econômicos: do contrário a segurança não será para todos, mas para os grupos privilegiados; a ordem será em proveito de uns e contra outros; a justiça verá a sua balança pender para o lado mais forte; a liberdade será um nome que acobertará crimes; a prosperidade para uns valerá a pobreza para outros. Deve, pois, o Estado ser soberano, situado além dos grupos. E neutro, portanto, não servindo a nenhum grupo. Como complemento, e conclusão, será *moderador*, pois exigirá que todos conheçam limites em suas aspirações e reivindicações.

11. A liberdade em crise

A crise do federalismo, porém, reflete um fenômeno geral, a crise da liberdade no século XX. Crise tanto mais grave que nós não nos desabituamos a colocar os problemas segundo critérios do século XIX, quando não nos conformamos definitivamente com a morte da liberdade. O fato é que o indivíduo perdeu toda a sua força diante do Estado. Há um século, barricadas nas ruas destruíam governos; hoje, ninguém pensaria mais em revoluções feitas "pelo povo". A liberdade de imprensa deixou de ser um direito individual, para ser um direito corporativo: somente grandes empresas, partidos ou associações podem manter jornais; passou o tempo do jornalista que podia ter o "seu" jornal, defender as "suas" ideias. Por último, a propaganda possui consequências tão profundas e terríveis que, manejada pelo governo, é capaz de reduzir um povo à servidão mais negra, que surge diante dos olhos de todos como uma autêntica libertação – é o processo de violação de consciências de que nos fala Tchakhotine. Como preservar a liberdade num mundo destes? Como impedir que o grupo dos que assumiram o poder em um momento, de lá não saiam mais? Como impedir que a padronização mate as naturais divergências locais, a poesia do folclore e do pitoresco? Não nos compete responder; mas, sim, recordar que os responsáveis pelo manejo das armas que decidem a sorte dos povos devem considerar

que, se a humanidade vale alguma coisa, a liberdade é a sua condição suprema, o sinal distintivo de sua racionalidade. Convém, pois, dar ao Estado uma organização tal que seja, na sociedade, não o agente de um grupo contra os demais, e sim o juiz imparcial, que garanta a todos a segurança, a ordem, a justiça e a liberdade.

A reafirmação, pois, dos valores e fundamentos da vida local, o apelo aos sentimentos de inspiração regionalista, a defesa do "espírito da terra", mesmo que tais atitudes se movimentem unicamente no plano puramente afetivo do folclore e do "costume" e até – da moda, nada disto será inoportuno numa época de crise da liberdade e de autonomia. Por isto, os ideais que inspiram o federalismo brasileiro ainda poderão servir em nosso tempo, como armas em defesa da liberdade, principalmente pela criação de condições psicológicas de liberdade afetiva.

Notas

1. Harold Laski, *Le gouvernment parlamentaire en Angleterre*, Paris, 1950, p. 131. Burdeau, no tomo VII, de seu *Traité de science politique* (Paris, 1957) dedica um largo parágrafo (p. 184-235) ao estudo do declínio do federalismo, que estuda na organização dos Estados Unidos, da Alemanha e da Suíça. Conclui sempre que as novas responsabilidades econômicas e sociais do Estado estão conduzindo rapidamente à centralização e à unificação.
2. Golbery do Couto e Silva, *Planejamento estratégico*, Rio, 1955, passim. – A respeito do conflito entre o planejamento econômico e administrativo e a organização federativa, assim se expressa o general Juarez Távora: "A organização federativa fragmentando, entre nós, o poder político-administrativo, em esferas federal e estaduais, se não impede, em rigor, um equacionamento coerente, em termos de conjunto, dos problemas nacionais – aí incluído o dos transportes – tem dificultado a sua solução prática, pelas deformações que tendem a impor-lhe, durante a execução, os interesses regionais" (*Produção para o Brasil*, Rio, 1956, p. 167).
3. Hermes Lima. Prefácio ao tomo I das *Obras completas de Rui Barbosa*, Rio, 1947, v. XII, p. XIV-XV.

   Um exemplo recente em abono da tese é o da integração racial no estado de Arkansas, que os jornais divulgaram largamente. Mais uma vez, a autonomia dos estados agiu em defesa do preconceito, enquanto as autoridades federais adotaram a posição justa.

   A tese do professor Hermes Lima funda-se num curioso raciocínio, dentro desta generalizada preocupação de coerência: se o *self-government* é uma aspiração democrática, o que ninguém contesta, se a abolição, também, o que é fato, as duas, forçosamente, estarão de parelha, o que nem sempre acontece. Não nos esqueçamos do exemplo francês, com o unitarismo e o individualismo – "República una e indivisível", associados ao liberalismo, e o federalismo e o corporacionismo dos monarquistas.
4. Corry, op. cit., p. 561.
5. O nosso "apóstolo da humanidade", Raimundo Teixeira Mendes, é o responsável por uma das raras propostas de tentativas de solução do problema do liberto, sugerindo uma evolução progressiva: transformação do escravo em servo da gleba e em homem livre. Ver *O positivismo no Brasil* (2. ed., Petrópolis, 1957).
6. Maurice Duverger, *Partis politiques*, Paris, 1951, p. 141-142.

CAPÍTULO VIII
UM PROBLEMA MODERNO

1. A situação

A situação atual do princípio federalista no Brasil, precipitação de vários paradoxos cristalizados em grandes e angustiosas perplexidades, foi bem focalizada pelo Sr. José Augusto Bezerra de Medeiros em páginas que os anos decorridos não fizeram perder a sua oportunidade.

> A pugna teórica entre o federalismo e o unitarismo já teve a maior relevância, merecendo dos escritores filiados a uma ou outra orientação, largas e doutas explanações, nas quais eram invocadas as razões de ordem doutrinária ou de ordem prática que decidiam das soluções preferidas.
>
> Isso aconteceu durante o largo período em que os povos, aproximados por laços e interesses comuns, raça, língua, economia, etc., começaram a sentir a necessidade de se unirem sob um regime que lhes permitisse atingir mais facilmente o seu destino histórico, fortalecidos por uma União mais perfeita e pela unidade de direção política que lhes era condição indispensável de êxito e sucesso.
>
> Foi o que ocorreu com as confederações da Norte-América, da Suíça, da República Argentina, da Alemanha e quantas tiveram a revelação da vontade firme e decidida de seu povo de se constituir em nação, e de formar uma só unidade nacional, imprescindível à consecução do seu melhor conviver entre os demais povos do globo. A federação foi então a doutrina da moda, o recurso político a que todos esses povos, fracionados em pequenos núcleos soberanos, se apegaram para poderem conquistar, com a coesão, força e prestígio no conserto internacional.
>
> Federação, como se sabe, etimologicamente, significa aliança, liga, vínculo, e no terreno político se traduz pelo ato em virtude do qual países afins se aliam para a constituição de um só Estado.
>
> O federalismo foi, assim, e para aqueles povos acima citados, uma necessidade indeclinável, e um passo firme e decidido

na marcha para a unidade, que é a fatalidade histórica a que estão presas todas as nações.

Cumprida a sua missão, o federalismo perdeu todo o seu prestígio como doutrina, e hoje se debate na maior das crises, igual à que afetara antes a centralização, e resta apenas como uma tendência de caráter mais acentuadamente econômico, a procurar enlaçar continentes inteiros, na defesa de sua armadura material, de seus interesses comerciais, de sua vida de produção.

Nesse sentido é que se fala, por exemplo, na federação europeia, e certos utopistas vão até à ideação de uma federação universal, abrangendo todas as nações, cujas barreiras alfandegárias ficariam assim riscadas dos mapas geográficos.

Nos planos puramente nacionais, o federalismo já cumpriu a sua tarefa, e o que hoje se observa em todos os países de constituição federativa é a marcha acentuada e célere para a unidade política imposta pelas contingências inelutáveis da evolução social.

A luz destes critérios, a federação como instituímos no Brasil foi uma aberração.

Tínhamos unidade nacional, um só direito, uma só religião, uma só língua, uniformes as aspirações, idênticos os ideais.

O embaraço único estava na grande extensão do território, nas dificuldades de comunicações entre os diversos núcleos de população.

Para isso o remédio seria não esse federalismo hipertrófico que ressuma da Constituição de 1891, mas uma ampla descentralização administrativa que a nossa geografia reclama e impõe. Ao invés disso, fizemos uma federação moldada pela norte-americana, sem exame sequer das condições históricas militantes em uma e outra nação.

Chegamos a estabelecer na Constituição Federal que competeria aos estados federados todo e qualquer poder ou direito que não lhes fosse recusado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas suas cláusulas expressas.

Era a reprodução de disposição idêntica existente em leis de outros países federativos, vindos da federação, e nos quais, por isso, o poder da União era e não podia deixar de ser a

exceção, uma vez que as unidades federadas eram preexistentes, e cediam parte de sua competência em bem do organismo político superior, por elas criado e pactuado.

Houve algumas das nossas antigas províncias, guindadas a estados, que se supuseram com todos os atributos de soberania, e soberanas se afirmaram nas suas cartas políticas.

A Constituição Federal chegou a proclamar a eternidade da federação, declarando expressamente que as futuras revisões não poderiam tocar no princípio sagrado.

Os exageros de nosso federalismo de importação foram ao ponto de alarmar o próprio Rui Barbosa, sabidamente o principal autor da Constituição, o qual, ainda na Constituinte, já afirmava: "federação" tornou-se moda, entusiasmo, cegueira, palavra mágica, a cuja simples invocação tudo há de ceder, ainda que a invoquem mal, fora de propósito, em prejuízo de federação mesmo"; e, em outro ponto do mesmo discurso: "Ontem, de federação não tínhamos nada. Hoje, não há federação que nos baste. Essa escola não pensa, ao menos, no papel vivificador da União, relativamente aos estados, não sabe ver nela a condição fundamental da existência destes.

As consequências da errada política que seguimos e do ultra federalismo que adotamos aí estão aos olhos de todos. Estão formados, no território brasileiro, vinte diversos núcleos de populações, com interesses próprios, verdadeiros esboços de nações, muitos dos quais já possuindo as suas universidades, forças policiais que são quase exércitos, estrutura econômica sólida, contraindo perante o estrangeiro sérios compromissos financeiros, por vezes em condições mais favoráveis e propícias que a própria União.

Há, assim, *consciências regionais*, uma consciência paulista, uma consciência gaúcha, uma consciência mineira, etc., diversas da consciência nacional, com ela por vezes se chocando. Esta é a realidade atual do Brasil pintada sem exageros, com as cores exclusivas da verdade, e com ela temos que contar como fator que não pode ser desprezado na elaboração de nossa futura Constituição.[1]

[...]

Temos, assim, que encontrar uma solução em face da qual, respeitados os fatos como eles se nos apresentam na hora,

> isto é, as *consciências estaduais*, por uma autonomia administrativa a mais completa e ampla, lancemos ao mesmo tempo, através de uma direção nacional das grandes questões políticas, direito, educação, economia, forças armadas, etc., o germe dessa futura, mas necessária unidade nacional, que precisamos manter e robustecer...[2]
>
> [...]
>
> Uma política ampla, levada a efeito pela nação, na utilização dos elementos de coesão que lhe ficarem reservados, certo reconduzirá o país, em espaço de tempo que não poderá ser longo, a retomar o fio da evolução histórica seguido universalmente por todos os povos, e que se traduz pelo apertar contínuo dos laços da unidade nacional.[3]

A conclusão a que se chega, pois, é que, tendendo a federação ao Estado unitário, como seu limite natural – estados "unidos" – retomaríamos o processo na direção da concentração de poderes e como as leis impediam a unificação, pelo reconhecimento expresso e formal da "pluralidade das ideias de direito", como diria Burdeau, os fatos, na sua revolta contra as leis, tornaram o rumo da centralização. Forçando a lógica, a gramática e a história, adotamos uma federação, "como se" o Brasil viesse de associação de estados separados: o peso da realidade, todavia, conduziu o Brasil ao resultado a que chegaria se, de fato, houvesse "a federação das províncias" em 1889: à unificação, termo lógico da federação... Vale, outrossim, considerar outro aspecto da situação. O Estado, por natureza e função, é fator de unificação – a sujeição de um povo às mesmas leis e à mesma autoridade, a reverência aos mesmos atributos da soberania, a obediência aos mesmos homens, as lutas, dores e alegrias e sofrimentos e vitórias em comum, o aparecimento de centros idênticos de interesse econômico, tudo contribuirá para que, aquela população muitas vezes adventícia, sem pontos de referência aproximados ou iguais, se torne, acentuadamente, "uma nação", um conjunto consciente, procurando objetivos comuns e lutando na mais perfeita identidade de pontos de vista. O Estado destrói todas as formas de pluralidade social, arrasa barreiras internas, reduz dialetos à língua geral, unifica costumes variados em leis uniformes, abate senhorios locais e pruridos autonomistas, assimila situações fronteiriças. Sempre que populações diversas se acolhem à sombra, ora amiga, ora temível, do Estado, ou tornam

mais agudas as divergências, acentuando hostilidades em guerra civil, ou se unem definitivamente: a Irlanda não se tornaria jamais província da nação inglesa, e a Hungria e a Boêmia não se sentiriam bem dentro da Áustria; o dia, porém, em que uma autoridade única se estendeu sobre a Itália, ninguém mais admitiu que Nápoles e o Piemonte fossem nações diversas – parecia impossível que Veneza, Gênova e Florença, Sardenha ou Sicília houvessem sido, em algum tempo, outra coisa que províncias de Itália. O mesmo com a Alemanha. E tinham sido nações por séculos. Por isto, se comunidades políticas se associam em federações, a presença de uma autoridade política única conduzirá, fatalmente, à formação de um só Estado. Antes de Lincoln, os Estados Unidos eram uma confederação de estados – não havia, o Estado, norte-americano, havia a União, um superestado. Depois de Lincoln, o Estado norte-americano começou a firmar-se e desaparecem os estados. As províncias dos Estados Unidos se chamam hoje "estados" por deferência histórica, assim como oficialmente o Parlamento britânico se compõe de Lordes e Comuns. Como os Lordes, os estados guardam um poder de deferência, unicamente. Podemos falar, igualmente, em federações como estágio num processo de dissociação se, na realidade, de junto da mãe-pátria surgem nações novas, e, portanto, de estados separados. Ninguém dirá que os membros da Comunidade Britânica de Nações são províncias "promovidas" em estados – são nações que adquiriram um *status* novo. Seja qual for a maneira pela qual uma pessoa encare este problema, seja qual for a sua filosofia política, ninguém poderá dizer que a Constituição de 1891 e o British North-American Act que constituiu o Canadá – um dando nova organização, pelo governo brasileiro, à organização territorial do país e o outro, dando nova estrutura, pelo governo metropolitano, a antigas colônias – constituem atos idênticos. Num caso, agiu o Congresso constituinte da República brasileira, no outro, o Parlamento Britânico, representando ingleses e, não, canadenses.

Se em 1822 o Brasil se federasse a Portugal sob a forma de Reino Unido, solução, aliás, proposta por José Bonifácio, teríamos algo no gênero: a nação brasileira (e portanto, o Estado Brasileiro) se manteria unido a Portugal por laços de federação.

2. Federalismo e história

Joaquim Nabuco afirmou certa vez que o federalismo era uma constante na história política do Brasil. E documentava com o caráter localista, de hostilidades ao governo central, de todas as nossas revoluções. Poderia ter acrescentado que, antes da Independência, o Estado do Brasil era uma justaposição de unidades política, administrativa, econômica e culturalmente estanques, sem comunicação interna e sem outra sujeição comum ou centro de unidade que não o governo del rei. Se as condições econômicas de certo modo agrupavam algumas capitanias – o Nordeste sempre teve história comum, o mesmo acontecendo com o núcleo do Império bandeirante-jesuítico – o Sul e o Norte ignoravam-se cordialmente.

Mas se existe uma história "do" Brasil, como realidade definida, e não história dos povos que estão "no" Brasil, devemos inverter o problema e dizer que a constante da nossa história, isto é, o que fez a "nossa" história, foi a tendência unificadora.

Paradoxalmente, se coube a Joaquim Nabuco justificar a variedade e a pluralidade de condições locais contra o princípio de unidade, coube-lhe, também, defender a tese contrária, isto é, a de que a vocação unitarista fundou o país. Comparando o abolicionismo com o federalismo, diz:

> Entre as duas propagandas dava-se a seguinte diferença: ao passo que a marcha e a direção do país era no sentido abolicionista, de forma que, mesmo sem a lei de 28 de setembro, dentro de um prazo longo é certo, o país teria abandonado voluntariamente a escravidão, pedir a federação, ou melhor, a Independência das províncias, era ir de encontro verdadeiramente a todas as causas que têm consolidado o país na sua posição atual, a todas as influências que o têm dirigido, a todo o processo do seu desenvolvimento depois da Independência, e até a essa mesma aquiescência das províncias que já satisfazem com o papel de simples dependências do Império.
>
> O Brasil cresceu, Sr. Presidente: quem estudar a sua história verá, de um modo muito diverso, antes da Independência, daquele pelo qual está agora a se desenvolver. [...] Depois da Independência, porém, as províncias fundiram-se em uma massa compacta, e não são outra coisa mais do que a vasta

> superfície de um corpo com um centro único, não tendo outro movimento senão o de rotação em torno dele.[4]

Quer dizer: o sistema colonial tendia à dispersão; a Independência nasceu de um movimento de unificação. Foi o princípio de unidade que presidiu à Independência. Não fosse ele – concluiremos com Nabuco –, o Brasil como realidade política não existiria.

Reagindo, na mesma linha de unidade, contra os excessos daqueles que somente enxergam no Brasil o "arquipélago cultural", dirá o Sr. Gilberto Freyre:

> Ecologicamente, o Brasil é uma região; em grande parte uma região natural – e tão claramente assim que alguns geógrafos a têm considerado uma "ilha continental". É também, dentro da técnica e da terminologia sociológica, uma região cultural: uma população cujos valores e padrões de vida predominantes são de origem portuguesa, em contraste com os valores e padrões espanhóis, holandeses, ingleses e franceses dos seus vizinhos americanos.[5]

E adverte-nos dos perigos do regionalismo, do que denomina com ênfase "castelhanismo", isto é, supremacia de uma região, de um Estado, sobre o resto...

No princípio – convém repetir – era a variedade, a dispersão, a ausência de coordenação. Depois viria a vontade de fazer do mosaico policrômico das capitanias um conjunto harmonioso, seguindo uma linha de unidade e coerência. Em mais de uma ocasião, essa vocação de unidade construtora foi além do que convinha no momento. Por outro lado, sem ela, dificilmente a antiga América Portuguesa se manteria unida. Era comum, nos primeiros dias da República, a supervalorização dos ideais "republicanos" e "federalistas" da Revolução Farroupilha e da Confederação do Equador. Mas, por mais legítimas e nobres que fossem as intenções dos chefes de tais movimentos, o que seria do país se tivessem saído vencedores? A autoridade do governo do Rio de Janeiro se manteria de qualquer modo sobre as províncias do centro. Mas teríamos, obviamente, em lugar de republicanização geral do Brasil, a separação.

Se dermos, todavia, ao termo "federação" o seu conceito clássico, ao invés da estranha maneira brasileira de falar, poderíamos dizer, com Joaquim Nabuco e contra ele, que a federação seria a constante da história do Brasil. Essa federação, porém, não seria

a autonomia provincial, mas, ao contrário, a unidade nacional, como nos Estados Unidos. De fato, as capitanias eram corpos díspares, unidos somente pela sujeição comum à Coroa portuguesa.

Essa dispersão dominou os três primeiros séculos de nossa história. Com a vinda de D. João VI começou a discreta ofensiva unificadora. Na Independência as províncias do Centro reuniram-se em torno do príncipe. A Constituição de D. Pedro I unificou-as rigidamente. Mas o avanço fora demais e o Ato Adicional afrouxou-lhes os laços federativos, reatados depois pelo Regresso e mantidos pelo Conselho de Estado. A Constituição de 1891 inicia nova tarefa de desmembrar; a "política dos governadores", porém, consegue manter um laço político. A Revolução de 1930 ameaça desconjuntar o sistema, mas redunda em estreitamento maior. Tudo isso quer dizer que o Brasil hoje, depois de um movimento de preamar e baixa-mar, é produto da federação das capitanias, separadas e autônomas, que se reuniram, ou foram reunidas, em uma só nação, um só Estado, um só povo. E se os republicanos de 89 puderam ter os mártires da Inconfidência, os de 1817, os da Confederação do Equador, como "antepassados espirituais" foi unicamente por se ter feito a Independência pela Monarquia, em 1822. Vigorasse a tendência normal na América, o Brasil teria sido uma série de repúblicas autônomas. A exceção imperial, porém, forçou o sentido da unificação, ora mais, ora menos acentuada. A inclinação autonomista renasceria com a República, sob a capa de federalismo. Mas a linha unitarista ressurgiria mais tarde com a formação do bloco "café com leite". Veio depois a crise perigosa de 1930 – estados lutando entre si e contra a União. A revolução vitoriosa reagiu vigorosamente contra o princípio autonomista. Concomitantes transformações de ordem econômica, como a formação de mercados internos e o estabelecimento de uma rede de transportes – ferroviário, rodoviário e aeroviário, no interior do país – plantaram as bases da unificação econômica.

Dentro desse ponto de vista, portanto, a história do Brasil pode ser descrita como um apelo constante, uma vocação unitarista, de que seriam órgãos: a condição monárquica da estrutura do Estado brasileiro, por ocasião da Independência; o Conselho de Estado e o principal instrumento de execução, o Exército, cuja atuação no Império foi verberada pelos positivistas como arma de prepotência e reação.[6]

A história do Brasil, a consciência de uma nacionalidade brasileira somente se tornou possível pelo esforço constante, por vezes até rude, de neutralizar a variedade de condições de nossa infraestrutura, criando a despeito das condições de meio uma estrutura unitária. Se a ideologia federalista se assenta em base física visível e nítida, o Brasil somente se constituiu lutando contra ela e combatendo as forças conservadoras do meio dispersivamente constituído.

Não nos esqueçamos desta verdade pouco lembrada: o conceito de história "do" Brasil, relativamente ao período anterior à vinda de D. João VI, é um conceito *a posteriori*: aplica-se a fatos que unicamente pertencem à história brasileira em virtude dos acontecimentos de 1822, isto é, a Independência do Brasil como um ato de vontade unificadora. Até então o Brasil era mais uma possibilidade do que uma realidade; somente em virtude da singularidade da nossa Independência como nasceu, monarquicamente, por um ato do regente do Reino do Brasil, é que a América Portuguesa, em bloco, se separou de Portugal.

Se hoje estudarmos as bandeiras e a guerra holandesa como história "do" Brasil, a razão está, precisamente, no fato de que as áreas interessadas nesses movimentos vieram a pertencer à mesma nação. No Brasil, o corpo político, a nação, o povo e o Estado são conceitos que recobrem a mesma realidade material, fato raro no mundo. Aplicando-se ao caso a terminologia filosófica do aristotelismo, poderíamos dizer que o Brasil, antes de 1822, era uma nação em "potência". Igualmente era a matéria para uma ou duas dezenas de repúblicas. Esta nação, que se achava em estado potencial, tornou-se uma nação "em ato", em virtude do fato singular de caber a proclamação da Independência ao regente do Reino do Brasil – uma revolução feita pelo próprio Estado...

O esforço unitário, a vontade construtora do Brasil como unidade política, já era visível, porém, antes da vinda de D. João VI. Citaremos alguns exemplos desta vocação à unidade da política portuguesa no Brasil:

a) a preocupação de controle da costa em grande parte inspirada nas velhas doutrinas que ensinavam que quem domina o mar domina o continente;

b) fixação das linhas gerais da fronteira com a Espanha: o mapa do Brasil em 1822 não difere substancialmente do

atual, ao contrário do que acontece com os Estados Unidos, cujo território foi constituído depois da Independência;

c) adoção, sempre que possível, de instituições jurídicas e políticas do reino de modo a dar aos brasileiros, separados embora, entre si, a consciência de comunidade de interesses e ideais.

Depois da Independência:

a) a coragem e a determinação com que foi conduzida a guerra da Independência financiada, inclusive, por subscrições populares nas províncias do centro;

b) a adoção de instituições unitárias, já que se tratava de formar um bloco unido;

c) o reconhecimento de que a ideia federal consiste na unidade na variedade, variedade que deve ceder o passo à unidade, sempre que for necessário;

d) o trabalho metódico do Conselho de Estado, que durante 40 anos ininterruptos fixou uma linha de unificação nacional.

Modernamente, abolidas quase todas as formas legais de unificação nacional, adotaram-se outras, à margem da lei:

a) supressão do regime democrático, antes de 1930, de modo a fazer-se da eleição uma ratificação popular das decisões dos presidentes e governadores;

b) a pressão econômica depois de 1930;

c) casos de ditadura pura e simples.

É fácil, pois, concluir que a nossa história tem um sentido nitidamente unitarista – a história do Brasil representa um esforço consciente e corajoso de lutar contra os fatores divergentes da geografia e da dispersão colonial, fatores que continuam, não há dúvida, influindo pela produção de grande variedade de situações. Os fenômenos de localismo, as revoluções tão citadas de caráter localista, e hostilidade ao governo central, devem ser consideradas, com toda a propriedade dos termos, fenômenos de retardamento tentativas de contrariar a linha histórica essencial, formas enxutamente reacionárias, isto é, de retorno à situação colonial. Alguns autores que no século passado advogavam o que passou a se denominar entre nós de "federalismo", opunham, mesmo, claramente, o período colonial

ao período imperial. Eram sobreviventes intelectuais daqueles que combateram a Independência em nome da autonomia local, e que se consideravam mais ligados a Lisboa do que ao Rio.

E se ficarmos no simples nome das coisas, temos de reconhecer que, se falamos em história "do" Brasil, e se reconhecemos que o Brasil não é uma realidade meramente geográfica, uma região da América do Sul, mas um conceito político, o nome de uma nação, a pátria, enfim, devemos afirmar que são fatores da história "do" Brasil os que contribuíram positivamente para a formação de uma estrutura política unida. Vitoriosos os holandeses, teríamos diversos países nesta parte do mundo, talvez genericamente denominados de "Brasil", como falamos em Antilhas. Vitoriosa a Confederação do Equador ou a Guerra de Farrapos, teríamos uma réplica da "América Espanhola", talvez chamando-se genericamente "Brasil". Como, porém, sempre venceu o espírito unitário, o Brasil é uma nação, e, não, um conceito geográfico. Que se atente bem para isto.

3. Federalismo e revoluções

Alguns autores, como vimos, e o próprio Nabuco, tentaram considerar o caráter local das revoluções ocorridas no Brasil como expressão de um sentimento exagerado de espírito provinciano, como reação do espírito localista contra a tendência dominante de sentido unificador. Se é cedo para uma interpretação geral das revoltas brasileiras, que foram muitas e tiveram as causas mais variadas, e, na maioria, não foram bem estudadas e os autores as interpretam segundo a sua fantasia, seu gosto ou a sua simpatia pessoal, uma coisa é certa – nada provam nem contra nem a favor do federalismo. A razão é muito simples: se tomarmos Nabuco, em discurso de defesa da federação, que já tivemos ocasião de comentar, como base de referência, o reinado de D. Pedro II definiu-se pela centralização. Os homens, aliás, que dominaram a política brasileira àquele tempo eram, quase sempre, fortemente ciosos dos ideais de unificação.

Ora, se a centralização, talvez, unificação, do Segundo Reinado, não veria revoluções e a que derrubou o trono nasceu e morreu no Rio e teve por motivo os conflitos entre oficiais e gabinetes,

a República veria as revoluções de caráter localista, estas que se queriam ter como prova da vocação federalista brasileira contra a centralização, ou a manifestação, da Independência. Houve, logo, uma revolução do Sul, segunda Guerra Farroupilha, exatamente dita revolta "federalista". Não tardaria, o povo dos sertões baianos levantava-se contra o regime. Motins locais ocorreram em quase todos os estados. Houve a Guerra do Contestado. Houve a revolta de São Paulo. Houve 1930. Se fizéssemos uma estatística de revoluções, teríamos como resultado que durante o período diretamente monárquico, da chegada de D. João VI a 1889, ocorreram menos revoluções localistas do que no período em que as ideias de federação constavam, oficialmente, das leis.

A razão disto é mais simples do que parece. E há dois motivos principais:

a) Todas estas revoluções ocorrem em algum lugar, principalmente num país de grande variedade de situações como o nosso, fato que, Aliás, ninguém nega ou contesta.

b) Em geral, estas revoluções foram meramente políticas, digamos, eleitorais, isto é, na maioria dos casos, um partido impedido de subir ao poder por outros meios, lança mãos das armas. Tão logo que, após a década de 1840, os partidos imperiais sentiramsentira que lhes era possível subir ao poder por meios pacíficos, ninguém mais cuidou de fazer revoluções. Se quiséssemos fazer uma teoria das revoluções e tirar conclusões favoráveis a um regime político, poderíamos dizer que as nossas revoluções são favoráveis ao parlamentarismo, ao governo de gabinete. Não por uma consciente e clara convicção antipresidencialista, mas pela razão muito simples de que ninguém procura as armas da violência se pode atingir o poder pacificamente.

É, aliás, um recurso perigoso este de procurar um "sentido" às revoluções e, através delas, explicar a história. Trata-se de um estado de espírito muito dominante: se alguém se levanta contra o poder estabelecido está falando pelo povo e pela voz da história. Mas, se continuarmos raciocinando deste modo, concluiremos que o povo brasileiro é visceralmente monárquico, pois, de 1889 até hoje, temos vivido em revoluções continuadas com raros períodos de paz armada. Contrastando com os 40 anos de paz e de liberdade do reinado de D. Pedro II, temos os quase 70 de revoluções, algumas claramente monárquicas, outras contra consequências do regime republicano...

É perigoso, pois, raciocinar tomando as revoluções como base de argumentação.

4. O problema prático

Fala-se, em geral, na "crise do federalismo" e, mesmo nos Estados Unidos, a ideologia autonomista tem sido objeto de debates, em virtude do processo de unificação cada vez mais acentuado. Daí não ser inoportuno levantar a questão das vantagens práticas do sistema. Tomaremos como base uma de suas mais recentes colocações do problema entre nós, formuladas por lúcido analista de nossas questões políticas, o Sr. Dario de Almeida Magalhães, em conferência proferida no Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio.[7] Depois de analisar metodicamente os debates que ora se travam nos Estados Unidos, o Sr. Dario de Almeida Magalhães, aliás um federalista clássico de estrita observância, traça-nos o quadro das vantagens e desvantagens dos diferentes processos. Como, porém, cai nas habituais confusões relativas a "unificação" e a "centralização", não nos coloca, na realidade, "federação" e "unitarismo", "centralização" e "descentralização" face a face. Na realidade, defende ele o Estado Unitário descentralizado, pois critica a centralização e justifica a unificação, ou, como diz, "bem concebido controle central". A simples enumeração dos defeitos e vantagens coloca a questão em seus termos.

O Estado unitário (ou a unificação política) tem estas vantagens:

– unifica a nação;

– provê às necessidades comuns da população e ao desenvolvimento coordenado dos recursos naturais;

– salvaguarda a Independência nacional;

– resguarda as liberdades do povo e provê à igualdade de oportunidades no terreno social, econômico e educacional nas várias zonas do país, corrigindo as desigualdades econômicas;

– atende mais eficazmente à evolução nacional e às emergências de crise;

– dá direção comum aos governos locais, estimulando-os a manter *standards* mínimos de serviço público, e os ajuda a operar mais eficientemente;

– assegura maior autoridade ao poder federal para impor o cumprimento da lei contra particulares poderosos, dentro da posição de Laski;

– garante mais alto nível de eficiência, em virtude dos maiores recursos da administração federal;

– elimina a competição entre os estados;

– corrige a desigualdade econômica entre os estados, permitindo a assistência dos recursos federais aos estados mais pobres.

Isto se refere a UNIFICAÇÃO, porque pode ser posto em prática por uma administração descentralizada, ou por uma administração centralizada. Tanto faz.

Se os argumentos em defesa da unificação são de ordem pragmática, os de crítica são quase todos julgamentos de valor:

– os estados são laboratórios, escolas de aprendizado de política e administração;

– maior eficiência decorrente da máquina administrativa menor;

– adaptabilidade às condições locais;

– distâncias entre a capital e os centros de execução;

– equilíbrio democrático, resistência à ditadura, e à excessiva burocratização do governo federal;

– necessidade de governo local autônomo em país de proporções continentais e de condições variadas.

Trata-se, em seguida, dos males da centralização excessiva:

– possibilita o domínio de uma burocracia federal irresponsável;

– resulta em negligenciar as necessidades locais;

– destrói o interesse cívico local, a iniciativa, a responsabilidade, a liberdade individual;

– gera a ineficiência e o desperdício;

– produz congestão de negócios e indústria, de atividades artísticas e culturais na capital do país e decadência cultural e econômica do restante da nação;

– enfraquece a unidade e a segurança nacionais.

A crítica à centralização já foi feita e nisto não vemos senão a retomada dos argumentos do visconde de Uruguai. O que, afinal, afirma o Sr. Dario de Almeida Magalhães é que a unidade é um bem e a centralização, um mal...

5. Novas esperanças

Se o federalismo se encontra em crise nos Estados Unidos em virtude da crescente extensão dos poderes da União e a redução progressiva do campo de ação dos estados, o que conduz, rapidamente e por uma lógica fatal, a república norte-americana para uma espécie de unitarismo moderado, a França torna-se, acentuadamente, a pátria de uma nova ideologia federalista. Ainda não se pode sentir a importância real do movimento, num país dilacerado por mil orientações diversas: não se pode, todavia, desprezar a presença de uma posição intelectual que tem despertado a curiosidade e provocado debates interessantes. Esta posição federalista nova possui ideais elevados e ousados: pretende não apenas estabelecer condições de distribuição territorial da soberania, e, sim, salvar a civilização da crise em que se debate, produzida pela formação de conjuntos poderosos, que esmagam o homem. O federalismo, por seus autores modernos, pretende libertar o homem das forças que o tiranizam desde as grandes cidades tentaculares até a opressão econômica que reduz à condição proletária (no sentido técnico da palavra) quase todas as classes sociais. Pretende o federalismo, esta a verdade, libertar o homem de todas as forças que o oprimem, forças despertadas ou provocadas pelas consequências do desenvolvimento do capitalismo e do emprego geral das técnicas.

Procura este novo federalismo criar "a cidade na escala do homem", isto é, criar aquelas condições de vida que permitam o homem viver em segurança e liberdade.

A fonte primeira desta ideologia é o socialismo libertário de Proudhon cujas ideias renascem, agora, com o maior vigor, não sendo desprezível uma certa influência, meio inconfessada, de Charles Maurras. Naturalmente, as observações justas e pertinentes de Lewis Munford sobre a formação das cidades e a necessidade de criar situações tecnicamente favoráveis ao perfeito desenvolvimento da humanidade não deixam de ter a sua influência neste novo federalismo. A respeito disto, Pierre Duclos traz-nos uma descrição, colocação fiel e adequada do sistema:

> Les institutions qui naissent des príncipes d'union et de composition du Pouvoir entretiennent l'ordre fédéraliste. Celui-ci est caractérisé non par une simple collaboration,

> mas par une interdépendence nécessaire des divers éléments de la fédération, des divers ordres qui se superposent pour constituir cete derniere. Cette interdépendance, qui est de structure, traduit le rythme "différenciation-integration" qui est immanent à la fédération.
>
> Le fédéralisme dépasse ainsi la simple démocratie. Il ne repose pas moins que'elle sur l'expression d'autant de voix qu'il y a d'individus dans l'État, sur le décompte des suffrages suivant le critère majoritairé: le fédéralisme est démocratique; mais il pousse la démocratie hors des ornieres du seul príncipe majoritaire: eu multipliant te nombre des corps, dison des "collèges" en lesqueles les nationaux peuvent être répartis, il donne à chacun d'eux sur chacun des autres une influence qu'il n'aurais jamais dans une démocratie unitaire. Il apparait ainsi comme un singulier antidote au caractere massif de la démocratie contemporaine: il divise la masse et rend à chacun de ses éléments... la conscience, la conscience civique et politique.[8]

Esta a colocação do tema em suas linhas gerais. Prosseguindo, Duclos acentua que o federalismo ultrapassa o debate entre a centralização e a descentralização, dizendo textualmente que "em regime federal não se pode falar nem na centralização, nem em descentralização, uma vez que a autonomia dos elementos federados não é absolutamente nascida de uma concessão dos do Estado, mas surge de um poder que lhe é próprio, que lhe pertence por uma forma primitiva, e cuja existência condiciona e legitima o poder exercido pela federação sobre o conjunto de seus membros".[9]

Há, comenta em nota, uma certa semelhança entre federação e descentralização; nesta última, porém, o poder central é que delega atribuições aos órgãos locais; no segundo, o governo central nasce dos poderes locais.

Continuando, Duclos acentua que o federalismo ultrapassa, também, o debate entre o liberalismo e socialismo, transformando em instituição o antagonismo entre o indivíduo e o grupo.

Da simples exposição destes textos sente-se que a posição moderna do debate da questão federalista, principalmente nesta formulação francesa mais recente, vai tomando um rumo que se distancia cada vez mais da maneira brasileira de colocar o problema.

Um adepto moderno, talvez o mais caracterizado, da ideologia federalista, porém, dar-nos-á a chave do novo "mistério federal" para usar uma expressão do mesmo Duclos. Trata-se de Alexandre Marc, destacado líder do movimento federalista francês.

Dele são palavras de definição do federalismo:

> Dans une Société à Hauteur d'Homme, tout l'edifice territorial, administratif et, pour une large part, politique, repose sur la Commune afranchie. Celle-ci doit pas être confondie, cela va de soi, avec sa caricature, la commune asservie que nous ne connaisons que trop bien.
>
> La commune se gouverne elle-même: si le mot de démocratie a encore a un sens, c'est dans ce *self-government* qu'il convient d'en rechercher le fondement.

E cita, em seguida, o filósofo Karl Jaspers:

> [...] Uma administração municipal autônoma e responsável é necessária à criação de uma moral democrática. Unicamente a prática de cada dia, exercida diretamente e em proporções reduzidas, dá aos cidadãos sua maturidade para as realizações mais vastas em campos mais extensos.[10]

O município, a comuna, é a base da articulação federalista, da qual a Europa seria o cimo – eis aí o esquema que defende Alexandre Marc, visando com isto salvar a civilização, que considera, conforme o título da obra de que retiramos o texto acima, apenas, em sursis. Uma federação de comunas, de corpos profissionais em proporções europeias é o que sugere este autor, socialista libertário da escola de Proudhon e discípulo de Lewis Munford e de Toynbee, como a salvação da civilização ocidental, e como remédio destinado a libertar as populações da servidão que a condição proletária impõe, abolindo esta generalizada situação de "alienação", em que se encontra o homem, na forte expressão dos marxistas.

6. Derradeira oportunidade

Não haverá mais lugar para o federalismo "clássico" no mundo moderno? Estará esta posição, que tanto encantara nossos avós, reduzida às proporções tristes e apagadas de velharia própria para os museus, ou lojas de antiguidades?

Quase todas as forças atuantes no mundo moderno contrariam os antigos e ilustres esquemas federalistas, na linha da formulação jeffersoniana, espalhada por muitos países deste continente como obra-prima do engenho humano. A maneira peculiar de organizar as estruturas federais que surgiu outrora nos Estados Unidos não corresponde, talvez, aos ideais de nosso tempo; será, muito provavelmente, uma solução condizente a determinadas condições históricas e concretas.

O ideal federalista, no que tem, merece, de mais íntimo e de mais fecundo, transposto, agora, para outros registros, possui, todavia, as suas oportunidades. Não será mais aquele extremado amor ao bem comum provincial, tão hostil aos municípios; muito provavelmente, o novo federalismo será municipalista, como acontece com os movimentos federalistas europeus e reconhecerá, na cidade, uma substância política efetiva e real, enquanto que a província é criatura das mãos dos legisladores, artificial e provisória. Nada impede, materialmente falando, que se adote uma divisão administrativa do Brasil na qual a simples referência às antigas províncias que herdamos do Império venha a desaparecer. Não é ideia absurda, e muitos espíritos de grande responsabilidade, inclusive "federalistas" notórios, já apresentaram projetos a respeito. Ora, uma cidade existe por si, e o ato legal por intermédio do qual uma povoação é constituída e erigida em cidade não "cria" os municípios, apenas reconhece uma situação de fato – isto é, que a povoação atingiu ao estágio de desenvolvimento próprio de uma cidade.

O federalismo, por outro lado, como temos visto em autores europeus da escola de Alexandre Marc, visa a formação de grandes uniões de povos: em tal caso, a federação se aplica ao plano supranacional. Municípios e continentes, eis os polos de atração do movimento federalista em sua feição mais recente. Há mais, por último: as nações modernas cuidam, acima de tudo, da sua defesa. Aquelas nações que outrora se organizavam em federações ou confederações caminham rapidamente para a União e os Impérios coloniais procuram a federação para impedir a secessão. Citaremos, a título de exemplo desta última situação, alguns casos típicos.

Em primeiro lugar, a Comunidade das Nações Britânicas. Os povos que a compõem constituíram o caso mais sensacional de "federação preventiva" da história. O natural no caso seria a

secessão pura e simplesmente. Trata-se de um velho lugar-comum da história – as colônias, quando atingem um certo grau de maturidade, de desenvolvimento, de riqueza e de instrução popular, procuram, naturalmente, a sua emancipação. A razão disto é simples: uma cultura nunca realiza um movimento de transmigração para outra sem alterações. Mesmo que não se verifiquem fenômenos de aculturação, o simples deslocamento no espaço estabelece condições novas, que vão influir para o aparecimento de outras maneiras de pensar e de sentir. As novas condições imporão necessariamente novas maneiras de viver, com as suas inevitáveis alterações. Acresce ainda a importância de transmigração cultural o fato de que, geralmente, as migrações de caráter colonizador ocorrem com indivíduos isolados, que levam muitas vazes soluções parciais e raramente a imagem completa do complexo cultural nativo. Normalmente imigram indivíduos isolados, e, com maior destaque, indivíduos deslocados e em choque com o meio paterno – são "aventureiros" no sentido sociológico do termo. A população da colônia, mesmo nos casos relativamente raros em que não ocorre qualquer influência estranha, mesmo quando não se verifique qualquer forma de mistura racial ou cultural, terá valores diferentes e aspirações novas. Esta comunidade de aspirações segundo centros de referência distintos dos da mãe-pátria, conduzirá à formação de consciência nacional nova, facilitada pela contiguidade especial dos colonos e pela distância entre a colônia e a Metrópole que, além de atenuar os laços afetivos entre ambas as comunidades, cria muitas vezes problemas de ordem administrativa severos.

Trata-se de um fenômeno normal: as colônias se tornam independentes com o correr dos tempos.

Ora, os ingleses, com a sua aplicação *sui generis* do princípio federal, conseguiram atenuá-lo. Daí não ser, pensamos nós, razoável adotar ao caso da Comunidade das Nações Britânicas o conceito muito usado, de federação por "cissiparidade", por "desmembramento": seria, antes, uma federação "preventiva". As antigas colônias inglesas mantêm-se unidas à Coroa para evitar a separação.

Não houvesse semelhante solução e teríamos a separação, pura e simplesmente. A federação, aqui, é um processo de atenuação de um movimento de separação, é um modo de manter "ainda" unida a parte autônoma ao todo. É, portanto, um laço de união. Federação,

pois, neste caso se aplica exatamente no sentido etimológico do termo: são nações que se conservam, apesar de tudo, unidas pelo laço da comum fidelidade à Coroa. É federalismo, quase feudalismo, para impedir a separação total, a ruptura definitiva. E o traço comum é a Coroa; o rei é soberano, está acima dos partidos, das comunidades, dos povos: da mesma forma que um inglês pode conciliar a sua fidelidade à rainha com a sua lealdade partidária, e, conforme a expressão consagrada, respeitar a rainha e amaldiçoar o governo, igualmente, todos os membros da comunidade são súditos da rainha, sem que, por isto, devam ser submissos ao governo inglês.

Outro exemplo é a União francesa, sempre em apuros. Os franceses não conseguiram êxito igual ao de seus irmãos de além-Mancha. Muitas razões militaram contra os gauleses: a ausência de uma colônia puramente francesa, para servir de ponto de apoio, como aconteceu com a Austrália, a Nova Zelândia, e parcialmente o Canadá; a falta de uma instituição situada além dos grupos, dos governos e das comunidades, como a Coroa britânica – dentro do quadro francês dificilmente se poderá realizar o *tour de force* dos ingleses – a União com a antiga Metrópole, sem submissão a ela. Por último, o problema ideológico: os ingleses sabem ser livres sem precisar de uma justificação ideológica liberal, principalmente, sem a hostilidade ao poder propriamente da maneira habitualmente *anárquica* do liberalismo francês, cuja fórmula, cunhada por Alain, é célebre: "o cidadão contra os poderes". A "Marselhesa" é o último dos instrumentos que um governo poderia escolher para levar os povos à submissão.

Outra solução adotou a Rússia quando, forçada por uma série de circunstâncias que não nos cabe historiar em detalhe, concedeu o *status* de soberania a inúmeras províncias do antigo Império dos Czares. São "repúblicas" independentes para todos os efeitos. Mas, como todas adotaram constituições moldadas pela da Rússia e como todas participam de um organismo mais amplo que é a URSS em sentido estrito e como todas possuem a estrutura política girando em torno do Partido Comunista, o resultado prático é a perfeita entrosagem de todas as repúblicas da URSS num conjunto mais unificado, embora infinitamente menos centralizado do que o antigo Império moscovita. Naturalmente o trabalho foi facilitado pelas tradições e pelos hábitos antigos de submissão às ordens de

Moscou ou São Petersburgo. Muito significativamente, as "repúblicas populares" não se enquadraram com rigor no esquema das demais repúblicas comunistas. Motivou-o, além de sua imperfeita sovietização, o fato serem nações diferentes, e mesmo hostis, tradicionalmente, à Rússia. Não será cômodo transformar um polonês, um tcheco, um boêmio, ou um romeno, em russo.

Os casos russo e inglês explicam o relativo malogro, ou, pelo menos, as dificuldades da União francesa. Não conseguissem britânicos e soviéticos maneiras práticas e efetivas de unificação e, então, as suas federações dificilmente se conservariam. Quer dizer: a *Commonwealth*, a União francesa, a URSS são federações preventivas – são conjuntos que, forçados por uma ou outra razão a desaparecerem, adotaram a federação como processo de continuarem "ainda" unidos. A federação, aqui, não é, como habitualmente se diz, um meio de dar liberdade a antigas colônias – neste caso, o que convinha fazer seria, claramente, libertar as colônias, dar-lhes sábias constituições, bons conselhos, um beijo na testa e a benção materna. A federação, nestes exemplos citados, é um meio de fazer com que a libertação dos novos submetidos seja de certo modo contornada, limitada, cerceada, claramente dito, frustrada. É a repetição do famoso e solerte conselho del rei D. João VI a seu filho. Os ingleses colocam a coroa de cada colônia que está prestes a tornar-se independente na cabeça de seu rei, antes que apareça algum aventureiro e "lance mão dela". A federação é, apenas, um meio de manter um resto, aparente ou não, de unidade.

Sempre, e etimologicamente, um processo de unificação.

Mas, se deixarmos estas alturas, se colocarmos de parte as responsabilidades da ideologia federalista no plano internacional – e o Brasil é um país grande demais para si e não se impõe, ainda, a sua União com outros – volvamos às realidades pequenas e essenciais da vida política. Fora do campo internacional, nada mais tem o federalismo para dizer?

Numerosos autores alarmados com as graves complicações do mundo moderno, com o gigantismo da nossa civilização, com a padronização da cultura, com a destruição do homem no que tem de específico, advogam "uma cidade de dimensões humanas" e defendem a necessidade de criar comunidades de vida de proporções razoáveis. O homem moderno acha-se esmagado pela cidade grande, pela grande empresa capitalista, pelo Estado totalitário.

A ideologia federalista, ciosa dos valores específicos de cidade, de região, de províncias, não seria uma solução contra o espírito babilônico de nosso tempo?

O federalismo municipal: seria o federalismo "útil e possível", dirá um velho autor, tão bem conhecido no Brasil de nossos avós – este sagaz, posto que romântico Benjamin Constant, o inspirador da Constituição Política do Império do Brasil. E dirá:

> Le patriotisme qui nait des localités, est aujourd'hui sourtout, le seul veritable. On retrouve partou les jouissances de la vie sociale; il n'y a que les habitudes et les souvenir's qu'en ne retrouve pas. Il faut donc attacher les hommes aux lieux qui leur présentent les souvenirs et les habitudes, et pour attendre ce but, il faut leur accorder, dans leur domiciles, au sen de leur communes, dans leur arrondissements, autant d'importance politique qu'one peut le faire sans blesser le lien général. La nature favoriserait les gouvernments dans cette tendance, a'ils n'y résistaint pas. (...) Le patriotisme de localité renait comme de ses cendres, dés que la main du pouvoir allége un intant son action. Les magistrats des plus petites communes se plaisent à les emvellir. Ils en entretiennent avec soin les monuments antiques. Il y a presque dans chaque village un érudit, qui aime à raconter ses rustiques annales, et qu'on écoute avec respect. Les habitants trouvent du plaisir à tout ce qui leur donne l'apparence, même trompeuse, d'être constitués en corps de nation, et réunir par des liens particuliers. On sent que, a'ils n'étaient arretés dans le developpement de cette inclination innocente et bienfesante, il se formerrait bientôt en eus une sorte d'honneur communale, pour ainsi dire, d'honneur de ville, d'honneur de province qui serait à la fois une jouissance et une vertu. L'attachement aux coutumes locales tient à tout les sentiments désintéresses, nobles et pieux. C'est une politique déplorable, que celle qui en fait de la rébellion. Qu'arrive-t-il aussi? dans les États ou d'on détruit ains toute vie partielle, un pétit État se forme au centre; dans la capitale s'agglomèrant tous les interets; lá vont s'agiter toutes les ambition. Le reste est immobile. Les individus perdus dans un risolement contre nature, ètrangers au lieu de leur naissance, sans contact avec le passé, ne vivant que dans un present rapide, et jetés comme dos atômes aur une plaine immense et nivelée, se

> détachent d'une patrie qu'ils n'aperçoivent mulle part, et dont l'ensemble leur devient indifférent, parce que leur afféction ne peut se reposer sur aucune de ses parties.[11]

Em sua bela forma romântica, o autor de *Adolphe* defende o patriotismo local como base do patriotismo geral: não se pode amar a pátria, sem se ter amor a um canto de terra definido. Cuidava-se, naqueles dias pós-napoleônicos, do "patriotismo", amor à pátria concreta e, não, o nacionalismo, uma forma puramente ideológica, que se funda em convicções, e, não, em sentimentos.

Hoje, lutamos com outro problema, incompreensível por um contemporâneo de Benjamin Constant: a padronização da cultura. Ora, este patriotismo das localidades, graças à fidelidade, aos usos e aos costumes, ao folclore, poderá preservar a natureza humana contra as ameaças que trazem as práticas uniformizadoras e destruidoras da propaganda e das técnicas de violação de consciências.

Não será, contudo, puro romantismo esta defesa dos valores locais? Talvez, e Veblen inclui, entre as maneiras peculiares da sua conceituação de classe ociosa, o gosto pelo objeto raro, pelo produto do artesanato, pela antiguidade, sem lugar do produto manufaturado, melhor, mais útil, mais barato, mais cômodo. Mais bonito, talvez. O livro novo é mais bonito, mais útil e mais barato, até mais higiênico do que a edição *princeps*.

Referindo-se aos cânones estéticos próprios das "classes ociosas", aos "pecuniary canons of taste", Veblen assim escreve:

> The point of material difference between machine made goods and the handwrought goods which serve the same purposes is, ordinarily, that the former serve their primary purpose more adequately.
>
> They are a more perfect product – show a more perfect adaptation of means to end. This does not save them from disesteem and depreciation, for they fall short under the test of honorific waste. Hand labour is a more wasteful method of production; hence the goods turned out by this method are more serviceable for the purpose of pecuniary reputability; hence the marks of hand labour come to be honorific, and the goods which exhibit these marks take rank as of higher grade than the corresponding machine product.[12]

Prosseguindo, Thorstein Veblen assinala que uma das características dos artigos produzidos pela atividade manual reside na sua relativa imperfeição, que se torna, por isto, sinal de bom gosto. Em vista disto, "the ground of the superiority of handwrought goods, therefore, is a certain margin of crudeness".

E segue por aí em fora, desenvolvendo a sua tese: o caráter rude, primitivo, tosco dos artigos produzidos pelo artesanato, constitui sinal de distinção, em contraste com a banalidade e a vulgaridade dos produtos das máquinas... Mesmo quando não se concorda totalmente com essa posição de Veblen, poder-se-á considerar a sobrevivência do folclore, como algo relativo.

Além disto, será de fato, ou utópico, esperar que o rádio, o cinema, a televisão jamais sejam coisas artisticamente valiosas? E será, necessariamente, um mal a substituição do folclore pelas obras-primas do gênio tornadas acessíveis a todos?

Não responderemos desfavoravelmente. Acreditamos, mesmo, que o emprego da técnica e o reconhecimento das possibilidades novas abertas à ação do homem poderão ser úteis e valiosas, poderão servir para melhorar o homem. Se um egoísmo por demais estreito tem aplicado mal os novos recursos da técnica, não é impossível que venham um dia a ser bem utilizados. Não custa confiar.

Onde, porém, o espírito localista poderá servir utilmente é na preservação de certos ideais políticos permanentes e que estão em crise. Não nos é lícito falar em democracia em face de certas contingências do mundo moderno. E o renascimento das instituições municipais contém em si fecundos germes de preservação da liberdade. Se o folclore possui um valor relativo, a liberdade é um valor absoluto. E esta corre perigo, não nos esqueçamos disto.

Um dos perigos que ameaçam a liberdade em nosso tempo está no fato de que as decisões do eleitorado são tomadas por um número crescente de indivíduos, geralmente reunidos em formas inarticuladas de organização. Escapando por demais aos objetivos desta obra a discussão do problema em si mesmo – recordarmos apenas que, numa eleição, escolhe o eleitor individual; o eleitorado age segundo leis estatísticas. O resultado de uma eleição é, em geral, um problema de estatística, uma aplicação de previsões feitas à base do comportamento dos grandes números. Tanto que se pode prever com ligeira margem de erros, o resultado de um pleito, o que, evidentemente, tira todo o sentido às eleições.

O princípio geral da estatística é o da lei dos grandes números; podemos prever os comportamentos se temos grande quantidade de fatos para comparação. Assim, o diretor dos correios sabe quantas cartas, em média, são expedidas e recebidas numa determinada cidade; basta-lhe analisar dois ou três dias de atividades. Por outro lado será impossível fazer uma estatística das cartas que escreve ou recebe, determinado cidadão, já que o número é pequeno, não dando margem a cálculos. Assim, não podemos estabelecer gráficos e fixar as médias de situações pouco numerosas. A atitude do indivíduo marginal, com a sua liberdade, perturba todos os cálculos.

Quanto menor for o número de eleitores concentrados numa decisão, tanto maior será a importância do que se poderia denominar "eleitor marginal", isto é, aquele que decide fora do conjunto. Se numeroso o eleitorado, a liberdade do eleitor individual – ou, melhor, a importância marginal do eleitor – tende a diminuir. E, portanto, menor a liberdade eleitoral.

Nas eleições de 3 de outubro de 1954, em Uberaba, os candidatos a presidente da República acabaram empatando. O fato não teve importância porque os outros municípios decidiram. Mas, se fosse a eleição para prefeito a coisa seria da maior importância. Isto mostra que, se reunirmos um número reduzido de pessoas, só teremos decisões individuais e livres. A multidão, porém, age estatisticamente.

Outro aspecto importante desta questão: se é reduzido o número de eleitores, a propaganda tem menor efeito e o trabalho doutrinário pode ter êxito. Podemos convencer uma assembleia com argumentos; somente por meio da propaganda, no sentido moderno da palavra, tomada com violação de consciências, é que podemos mover multidões.

Em conclusão, se reduzirmos o número de eleitores a participarem de uma decisão, aumentaremos a importância do eleitor individual e, portanto, garantiremos a liberdade autêntica. Não convém que se esqueça um princípio filosófico muito importante: só o homem individual goza de livre-arbítrio; as sociedades, não.

As decisões do eleitor médio obedecem às linhas de ação dos partidos. Estas decisões podem ser temperadas se o candidato é conhecido, efetivamente conhecido. Há uma diferença enorme, entre conhecer um candidato como pessoa, cujo endereço, filiação e ocupações habituais sabemos, e conhecer um candidato como

candidato, isto é, como um indivíduo a respeito do qual os jornais dizem coisas, louvando ou criticando conforme a situação.

Se, portanto, o candidato é uma pessoa, um ser concreto, um "outro", e não uma vaga abstração, herói ou monstro, um "ente metafísico", então agiremos de conformidade com a nossa posição em face daquele homem definido. Assim, se os eleitores estão diante de pessoas conhecidas e definidas, a ação do eleitorado flutuante aumenta, e a margem de liberdade do eleitor se torna mais viva. Muitas vezes, fortes coligações municipais são destruídas por um candidato a prefeito bem conhecido e popular. Belo Horizonte que o diga.

O eleitor vota no partido; mas, se se encontra em face de pessoas conhecidas, pode quebrar o rigorismo da linha partidária.

Para melhor compreensão de nossa análise, convém acentuar que existem três tipos de eleitorado: o eleitorado "flutuante", aquele que ora vota num, ora noutro partido; o eleitorado "disciplinado", que vota com o partido, podendo, em face de circunstâncias concretas, quebrar a linha partidária; o eleitorado "de cabresto", que vota sem saber em quem.

Se reunirmos um eleitorado pequeno, o eleitorado flutuante e a margem da indisciplina partidária adquirem importância maior em virtude dos princípios estatísticos antes estudados.

Num eleitorado muito amplo, o próprio eleitorado flutuante cai debaixo da ação da lei dos grandes números, tornando-se, por sua vez, um caso de estatística, e não de decisão livre. Por isso, quanto mais próximo da unidade se apresenta o eleitorado flutuante, ou melhor, quanto maior for o campo de aplicação do princípio da importância marginal do eleitor, tanto maior será a liberdade eleitoral, maior a influência do eleitor individual, menor a pressão da propaganda, mais fácil a fiscalização e mais consciente o voto. Paradoxalmente, o distrito uni nominal acentua a disciplina partidária, por abolir as lutas internas dentro dos partidos que o voto proporcional estabelece. Tal disciplina, porém, passa a ser consciente e será quebrada em face de candidatos de qualidade excepcional. É que, nas eleições municipais (mesmo para vereadores, hoje, lamentavelmente, na base proporcional) e nas eleições para deputados pelo sistema distrital, o eleitor pode quebrar a disciplina para votar no "melhor". Nas decisões maciças, o voto "no melhor" desaparece na multidão...

Duas aplicações podemos procurar para estes princípios. A primeira concerne às eleições municipais. Embora mais extremadas politicamente, as eleições municipais permitem a vitória de candidatos conhecidos e benquistos sobre coligações partidárias. É que sendo maior a importância marginal do eleitor individual e sendo o candidato conhecido, os dois princípios concorrem para forçar decisões autônomas.

Na Inglaterra discute-se até hoje se fica bem a colocação das eleições municipais em termos partidários. Sendo as câmaras corporações meramente administrativas, mais justo seria que as decisões se fizessem em bases não partidárias. Não deixa de ser ridículo colocar a questão da prefeitura de um município remoto em termos de "partidos políticos nacionais".

A segunda é o caso de eleição para deputados pelo critério distrital. Pouca gente participando da decisão e tratando-se sempre de uma luta entre pessoas conhecidas teremos concomitantemente com uma reafirmação mais acentuada de disciplina partidária um incremento da importância do eleitor individual e, assim, maior liberdade do eleitor. Já no caso das eleições presidenciais, desaparecendo a importância do eleitor isolado, estaremos em face de pura estatística, e não de uma decisão do povo.

Graças a isto, uma eleição municipal, principalmente em municípios pequenos, é resultado de escolhas conscientes, situação que se apresenta de modo mais nítido se não ocorrem eleições gerais simultaneamente, as quais constituem sempre fatores de perturbação. Numa eleição municipal, cada voto possui o seu valor, o que, como vimos, aumenta a importância do eleitor individual.

Constituído o governo, permanece o valor do indivíduo. O município é uma verdadeira democracia direta. No plano nacional, o direito de crítica e de oposição se faz por intermédio de partidos, o que significa a deformação dos problemas pela paixão, pelos interesses eleitorais e pelo espírito de facção, ou por intermédio dos jornais, que possuem, também, razões de paixão e de interesse. Para o cidadão comum o "presidente da República" é uma abstração, uma figura fabulosa, corporificada num rosto conhecido. Nunca, porém, uma pessoa concreta.

Ora, o prefeito é um cidadão que encontramos pelas ruas e ao qual podemos trazer a nossa reclamação por algum ato que nos venha a prejudicar.

A rigor seria desnecessária a luta partidária e a oposição oficializada no plano municipal: cada cidadão é o chefe da oposição de sua Majestade...

Notas

1. José Augusto, *O anteprojeto da Constituição em face da democracia*, Rio, 1933, p. 17 e seguintes.
2. Ibidem, p. 21.
3. Ibidem, p. 23.
4. Joaquim Nabuco, Discurso pronunciado na Câmara dos Deputados em 14 de setembro de 1885.
5. Gilberto Freyre, *Interpretação do Brasil*, Rio, 1947, p. 149.
6. Teixeira Mendes, *Esboço biográfico de Benjamim Constant*, Rio, 1913, p. 173.
7. Ver Problemas e soluções, *Carta mensal do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio*, ano I, n. 3, p. 3 e seguintes, jun. 1955.
8. Pierre Duclos, *L'evolution des rapports politiques depuis 1750*, Paris, 1950, p. 234 e seguintes.
9. Ibidem, p. 235.
10. Alexandre Marc, *Civilisation en sursis*, Paris, 1955, p. 25.
11. Benjamin Constant, *Cours de politique constitutionalle*, Paris, 1861, v. I, p. 102.
12. Thorstein Vleben, *The theory of the leisure class*, Nova York, The Modern Library, 1934, p. 159.

CONCLUSÃO

Graças ao esforço de unificação nacional que tem dominado a história do Brasil, esforço iniciado pela vontade firme dos reis de Portugal e prosseguido pelo trabalho de quase todos os homens que governaram este país, foi-nos possível realizar uma síntese original de elementos variados. Tendo por base territorial a mais completa multiplicidade de climas e situações geográficas, num desdobrar de condições que vão da grande floresta tropical a terras na qual a neve não é desconhecida, congregando e unindo populações oriundas dos três grandes grupos raciais da humanidade, de modo a conseguir-se um povo que possui em si, fartamente mestiçados, todos os troncos principais da raça humana, o Brasil conseguiu fazer de tão variegado conjunto de situações geográficas e étnicas, uma nação na plena consistência da palavra, uma unidade consciente de destino e vocação.

Se, do ponto de vista cultural e social, tivemos esta unidade derivada de origens plurais, a pressagiar uma síntese de todas as raças e culturas – e o brasileiro é um dos povos mais abertos e fáceis para a assimilação de valores estranhos – do ponto de vista econômico temos conhecido um desenvolvimento tranquilo e tardo. O fato, explicável por muitos motivos, é benéfico, pois dispensou-nos dos erros cometidos por outros povos – temos a legislação trabalhista e o capitalismo simultâneos. Os povos escandinavos, aliás, consideram vantajosa a sua demora em começar a industrialização. Além do mais, esta evolução lenta permite uma assimilação maior da industrialização, sem rupturas perigosas. E para aqueles que lamentam esta lentidão na formação do capitalismo industrial, convém recordar que as nossas condições são menos favoráveis do que um patriotismo romântico admitia e, principalmente, que a maneira pela qual se formou o nosso território, segundo linhas de força precisamente contraditórias às dos Estados Unidos, se nos ofereceu a base para um grande Império, dificultou a nossa industrialização. Nos Estados Unidos, a ampliação do território acompanhou e foi consequência do aumento da população; no Brasil, a base física que possuímos data de D. João V – em primeiro lugar, fixamos as fronteiras externas, depois, tratamos de encher de gente

este território. Ora, a industrialização exige uma certa densidade demográfica.

Por último, do ponto de vista político, tivemos um passado monárquico nacional. Se os países da América Hispânica viveram sob o regime monárquico até a Independência, não tiveram, contudo, reis próprios. O resultado disto é que certos valores políticos, totalmente ignorados nos Estados Unidos ou na Argentina, fazem parte de nosso mundo cultural, assim, pois, mais rico e variado, a acusar sínteses novas de elementos variados.

O Brasil, pois, geográfica, histórica, social e politicamente é uma unidade a partir de uma variedade de situações em que elementos que, para outros povos representam mundos completamente fechados, uniram-se fecundamente entre nós. Assim, esta unidade na variedade que define o federalismo, esta hibridização cultural e social, e racial, que é o Brasil, conspira para que façamos a síntese dos contrários, numa filosofia política efetiva, isto é, realista e objetiva, oriunda do consórcio de situações aparentemente contraditórias, a fundir raças, culturas, sistemas, regimes e regiões sem parentesco algum, e contraditórios entre si.

As grandes nações surgiram sempre de um poderoso esforço de unificação das tendências divergentes; a liberdade tem como condição o respeito à autonomia dos grupos e das pessoas.